FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

DU

PRINCIPE DU VOTE DE L'IMPOT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le 15 avril 1896

PAR

M. CLÉMOT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

POITIERS

TYPOGRAPHIE OUDIN ET Cie

4, RUE DE L'ÉPERON, 4

1896

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

MM. LE COURTOIS (✲. I ⚘), Doyen, Professeur de Droit Civil.
DUCROCQ (O ✲. I ⚘), Doyen honoraire, Professeur honoraire, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Correspondant de l'Institut.
THÉZARD (I ⚘), Doyen honoraire, Professeur de Droit Civil, Sénateur.
ARNAULT DE LA MÉNARDIÈRE (I ⚘), Professeur de Droit Civil, assesseur du Doyen.
NORMAND (I ⚘), Professeur de Droit Criminel.
PARENTEAU-DUBEUGNON (I ⚘), Professeur de Procédure Civile.
ARTHUYS (I ⚘), Professeur de Droit Commercial et chargé du Cours de Droit Maritime.
BONNET (I ⚘), Professeur de Droit Romain.
PETIT (I ⚘), Professeur de Droit Romain et chargé du Cours de Science et Législation financières.
BARRILLEAU (I ⚘), Professeur de Droit Administratif et chargé d'un Cours de Droit Administratif pour le Doctorat.
BRISSONNET (I ⚘), Professeur d'Economie politique.
SURVILLE (A ⚘), Professeur de Droit International public et privé et chargé d'un Cours de Droit Civil.
PRÉVOT-LEYGONIE (A ⚘), Professeur adjoint et chargé :
— du Cours de Droit International public (2e année) ;
— du Cours d'Histoire du Droit Public (Doctorat) ;
— du Cours de Principes du Droit Public et Droit Constitutionnel comparé.
MICHON, Agrégé, chargé du Cours d'Histoire générale du Droit Français et des éléments du Droit Constitutionnel (1re année) et du Cours d'Histoire du Droit (Doctorat).
CHÉNEAUX, Agrégé, chargé des Cours d'Economie politique (Doctorat), d'Histoire des Doctrines économiques et de Législation et Economie rurales.
GIRAULT, Agrégé, chargé du Cours d'Economie politique et du Cours de Législation et Economie coloniales.
ROCHE (I ⚘), Secrétaire.
COULON (I ⚘), Secrétaire honoraire.

COMMISSION

Président : M. PETIT.

Suffragants : MM. BARRILLEAU, *professeur*. GIRAULT, *agrégé*.

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

DU

PRINCIPE DU VOTE DE L'IMPOT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le 15 avril 1896

PAR

M. CLÉMOT

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

POITIERS

TYPOGRAPHIE OUDIN ET Cie

4, RUE DE L'ÉPERON, 4

—

1896

INTRODUCTION

Toute société humaine a des besoins et des fonctions, et il arrive d'ordinaire qu'ils prennent plus d'extension à mesure que le temps accomplit son œuvre de civilisation, et peut être faut-il voir dans ce développement, le signe caractéristique des progrès de la civilisation. La notion de solidarité s'élargit ; elle revêt des formes nouvelles. En même temps que les fonctions primitives deviennent plus compliquées, d'autres surgissent.

Il faut à l'Etat des ressources pour exercer toutes ces fonctions d'ordres divers, et à mesure que son rôle se développe, ses besoins augmentent.

Il faut de l'argent pour organiser et entretenir des armées ; de l'argent pour établir des tribunaux, assurer le service des cultes, donner l'instruction aux classes pauvres ; de l'argent, en un mot, pour tout cet ensemble de services qu'ont pris à leur charge les Etats modernes, et qui coûtent notamment à la France environ quatre milliards chaque année. Ce sont là des sommes colossales, auxquelles le temps ajoute pourtant sans cesse quelque chose.

Les sentiments altruistes ne sont pas si fortement développés que des individus consentent à mettre gratuitement leur activité au service de l'intérêt général.

D'ailleurs la nécessité, pour la majeure partie des hommes, de pourvoir à leur propre existence serait la plupart du temps un obstacle aux manifestations de ces idées généreuses.

L'Etat a donc besoin d'argent. S'il lui fait défaut plus ou moins, il en souffrira dans quelque partie de son organisme vital.

Mais où l'Etat va-t-il prendre les ressources dont il a besoin ?

Il peut avoir un domaine, mais en général ce domaine est restreint et l'Etat n'en peut tirer que de maigres revenus.

L'Etat peut encore recevoir des libéralités ; mais il faudrait se faire une singulière illusion sur la générosité humaine, pour s'imaginer qu'elle enrichit beaucoup le Trésor et qu'elle puisse être surtout beaucoup sollicitée par un être anonyme comme l'Etat.

La grande ressource de celui-ci, c'est l'impôt. L'impôt est une portion de leurs revenus ou de leur capital versée par les membres du corps social au collecteur public. C'est l'impôt qui fournit, en général, à peu près tout l'argent.

Sans doute un Etat peut recourir à l'emprunt ; mais comme il lui serait impossible avec ses propres ressources (très faibles en général, nous le répétons) de rembourser ses créanciers, il ne pourra éteindre sa dette qu'en puisant les sommes nécessaires dans la bourse des contribuables. L'emprunt deviendra donc fatalement une cause d'impositions futures. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point dans notre premier chapitre.

Or, au seuil de cet important sujet des impositions, se présente la question de savoir à qui il appartient de les éta-

blir, de déterminer l'étendue du sacrifice qu'elles créent pour ceux qui se dessaisissent d'une partie de leurs ressources.

Où se trouve donc le fondement de toute imposition ? Pour nous, c'est dans la conscience populaire qu'il faut aller chercher la réponse : elle attribue au contribuable tous droits en matière d'impôts.

Ce ne sont pas là de simples affirmations, suscitées par l'intérêt, mais dénuées de tout fondement : elles reposent sur deux droits qui sont eux-mêmes les bases fondamentales de toute organisation sociale : la propriété et la liberté.

On a reconnu à l'individu la propriété du produit de son travail et des biens transmis par succession, ou acquis par d'autres modes variant avec les législations.

Or la propriété implique nécessairement le droit pour l'individu de disposer, seul, des choses qui lui appartiennent.

Sans doute il ne peut pas s'agir ici d'une liberté absolue. Le fait de toute organisation sociale est en effet de restreindre dans une certaine mesure la liberté de l'individu.

De même que les citoyens ne sont pas libres ou non de satisfaire au service militaire, de même ils sont obligés de contribuer aux charges de l'Etat, ce qui est équitable d'ailleurs, puisqu'ils en tirent d'importants bénéfices dans l'ordre matériel ou moral.

S'ils avaient à cet égard toute liberté, combien, escomptant la générosité plus grande de leurs concitoyens, verseraient peu ou même rien au percepteur !

Lorsqu'on parle ici de liberté, de souveraineté en matière d'impôts, il faut donc envisager la nation et non pas seulement les individus pris isolément.

Quand dans un pays le principe de la souveraineté nationale est solidement établi, comme cela a lieu à l'heure actuelle dans la plupart des Etats civilisés, et que toutes les institutions en dérivent, il va de soi que la nation se réserve de consentir l'impôt par l'intermédiaire de ses représentants, et nous verrons même qu'elle en fait sa prérogative la plus importante.

D'ailleurs les peuples ont de bonne heure aperçu et son importance et sa légitimité, et à des époques où l'idée de souveraineté nationale était loin d'être nettement dégagée comme elle est de nos jours, où elle était encore comme embryonnaire, ils ont déjà revendiqué le droit de fixer la charge de l'impôt.

Le rapide aperçu historique qui fera l'objet d'un de nos chapitres, nous montrera les Etats généraux réclamant sans cesse, sous notre ancienne monarchie, le droit de fixer le montant des impôts. Non seulement ils veulent être maîtres en matière d'impôts, mais ils entendent fixer l'emploi des deniers prélevés sur leurs revenus ; cette seconde prétention d'ailleurs découlait tout naturellement de la première, ainsi qu'il sera dit plus loin. D'une manière plus générale, ils se faisaient une conception très nette de l'étendue de leurs droits, et nous retrouverons dans leurs revendications tous les éléments de notre droit budgétaire moderne. Mais il s'en faut de beaucoup qu'il y ait à cette époque un exercice régulier et bien organisé de notre principe.

L'intervention des Etats en matière financière ne s'est produite qu'à des intervalles éloignés, et les dates qui marquent leurs assemblées sont comme perdues dans cet immense espace de plusieurs siècles. A partir de 1614 même la nation est tenue à l'écart. Le principe du vote de l'impôt

est comme enseveli sous le pouvoir absolu de la royauté ; mais il ne meurt pas, et la Révolution faisant son œuvre, il peut se développer librement.

Nous verrons qu'en Angleterre la notion du libre vote de l'impôt s'est également fait jour de bonne heure. Mais, comme en France, la royauté, quand elle a cru pouvoir se passer du consentement de la nation, ne s'est pas fait scrupule, en de nombreuses circonstances, de lever des impôts de sa propre autorité. Mais ces actes arbitraires lui ont parfois coûté cher, et ont été la cause déterminante de révolutions.

Mais la nation anglaise, qui avait montré par ses luttes contre la royauté, où elle avait plus d'une fois versé de son sang, tout le prix qu'elle attachait au libre vote de l'impôt, se conduisit, à son tour, d'une façon peu libérale à l'égard de ses colonies de l'Amérique du Nord. Elle voulut, nous le verrons, les taxer malgré elles. Mais la résistance qu'elle avait opposée chez elle à la royauté, elle la rencontra sur le continent américain, et sa prétention arbitraire vint se briser contre les efforts énergiques des colonies, prêtes à périr pour défendre leurs libertés.

Le Canada eut, lui aussi, à combattre pour la conservation de ses droits.

Mais ne peut-on pas dire que cette nécessité de lutter pour garder dans son intégralité l'exercice de leurs droits a été le sort commun de tous les peuples ?

On comprend d'ailleurs les efforts réalisés, les énergies qui se sont unies pour la sauvegarde du vote de l'impôt. Nous l'avons déjà dit, dans ce faisceau composé des nombreux éléments de la souveraineté nationale, celui qui, aux yeux des peuples, tient la plus grande place, c'est le droit budgétaire; et il semble que si on venait à l'en déta-

cher, le faisceau tout entier, à cause du vide immense produit, ne pourrait plus se soutenir.

C'est que les questions financières, qui engagent les ressources de chaque individu, sont continuellement à l'ordre du jour ; les besoins d'argent ne se font pas sentir seulement par périodes plus ou moins espacées; comme le sang qui doit circuler sans cesse pour entretenir l'organisme humain, il faut au maintien de l'Etat que l'argent afflue continuellement au Trésor public et se répande dans toutes les parties de l'administration.

C'est précisément cette nécessité des ressources qui fait la force de la nation qui en dispose, qui n'en donne au pouvoir exécutif que ce qu'elle veut et seulement quand elle le veut. Comme le dit un vieux proverbe : celui-là est le maître qui tient les cordons de la bourse.

Le vote de l'impôt peut donc devenir à l'occasion une arme puissante aux mains de la nation.

Elle peut surtout servir, peut-être, quand les institutions politiques n'ont pas établi la responsabilité du gouvernement à l'égard des assemblées représentatives.

Mais elle est encore utile avec le régime parlementaire, dont le trait caractéristique est la responsabilité des ministres devant les Chambres. Sans doute, lorsque le gouvernement prétend tracer à la politique une voie à sa fantaisie, sans se laisser guider par les sentiments des Chambres, celles-ci peuvent manifester leur mécontentement en faisant un mauvais accueil à un projet quelconque émanant de l'initiative gouvernementale. Les ministres, mis en minorité, doivent se retirer. Mais il se peut qu'ils ne tiennent pas compte de cet échec, et persistent à rester au pouvoir. Les Chambres ont alors à leur disposition le moyen énergique dont nous parlons : c'est de leur couper

les vivres, si l'on nous passe expression. Le gouvernement ne pourra pas aller plus loin; il sera réduit à cette alternative: se soumettre ou se démettre.

On comprend qu'une nation qui a en sa possession une garantie de cette valeur, ne veuille point s'en laisser dessaisir.

Faut-il dire encore qu'avec le libre vote de l'impôt, il est probable qu'on atteindra à une meilleure organisation financière? Il y aura moins à craindre les privilèges et les exemptions de faveur que si la répartition des charges publiques est laissée à un individu ou à une assemblée qui ne tiennent pas du pays le pouvoir de l'établir. Avec ce dernier système, il se glissera fatalement un peu d'arbitraire dans les impositions, il y aura presque toujours des individus, ou des classes (quels que soient d'ailleurs les uns et les autres), traités plus favorablement. Au contraire, quand la part de chacun dans les contributions publiques est déterminée par les représentants de la nation, ce manque d'équilibre qui peut aboutir à mettre tout le poids des charges sur les épaules les plus faibles, est moins à redouter. Un des premiers devoirs de ces représentants sera de défendre les intérêts pécuniaires de ceux qui ont mis leur confiance en eux; et tous leurs efforts devront tendre à la réalisation et au maintien de l'égalité devant l'impôt.

On voit la portée immense du vote de l'impôt soit au point de vue politique, soit même au point de vue économique.

Une fois qu'une nation l'a eu en sa possession, elle a dû en régler l'exercice. Or c'est là affaire assez compliquée. Quand on veut entreprendre d'établir les règles auxquelles sera soumis le vote de l'impôt, on se trouve en quelque

sorte gêné par l'existence de principes regardés par la plupart des peuples comme essentiels.

A la base des institutions politiques des Etats qui ont le système représentatif, on trouve le principe de la séparation des pouvoirs. On confie la puissance législative à une ou plusieurs assemblées ; et on charge un homme ou un corps très restreint d'individus de l'exécution des lois et des détails de l'administration.

C'est le jeu de ces deux pouvoirs parallèles qui a donné naissance à la plupart des difficultés qui entourent l'exercice du droit budgétaire. Il a bien fallu, en effet, se garder de déranger l'équilibre entre les deux pouvoirs, et veiller à ce que les deux plateaux de la balance fussent toujours au même niveau.

Il convient tout d'abord de déterminer la part respective de chacun d'eux dans l'élaboration des lois de finances. Nous dirons ce qui doit rationnellement revenir à l'un et à l'autre dans ce travail ; nous verrons que les assemblées ne sont pas toujours assez maîtresses d'elles-mêmes et qu'elles ont une tendance, comme en France, à empiéter sur les attributions du gouvernement.

Le vote de l'impôt implique que le pouvoir exécutif ne peut pas faire la dépense la plus minime, ni modifier l'organisation fiscale sans une autorisation spéciale des Chambres. Nous dirons quelles dérogations peuvent à cet égard se rencontrer soit dans notre législation, soit dans celles d'autres Etats.

Il va de soi encore que les assemblées ne peuvent, sans abdiquer leur prérogative, permettre aux ministres, pour une durée indéterminée, de faire toutes les dépenses, et les mettre en même temps en possession des moyens d'administrer. Par contre, le vote de l'impôt ne doit pas, par

un contrôle incessant, devenir entre leurs mains un moyen de dominer le gouvernement et d'accaparer tout le pouvoir.

Enfin la prérogative des Chambres serait un vain mot si elles votaient en bloc la loi de finances. C'est le pouvoir exécutif qui serait maître du budget, car les limites dans lesquelles serait enfermée sa liberté d'action seraient si étendues qu'elles ne la gêneraient en aucune manière. Mais il faut éviter encore ici que les Chambres ne tombent dans l'excès opposé, et par un contrôle trop méticuleux ne s'emparent de l'administration.

Ce sont là des points qu'il n'est pas toujours commode de résoudre d'une manière rationnelle. Nous verrons que la pratique a varié à ce sujet, en France. Elle peut différer encore avec les Etats.

En dehors du principe de la séparation des pouvoirs, il est une autre source de complication, dont nous devrons nous préoccuper, et qui découle du partage, dans certains pays, de la puissance législative entre deux assemblées. Il faut bien, surtout lorsque ces deux assemblées n'ont pas la même origine et ne représentent pas au même degré les sentiments du pays, déterminer dans quelle mesure chacune d'elles devra participer au vote de l'impôt.

Nous ne nous confinerons pas d'ailleurs dans le domaine du droit constitutionnel pur ; nous ferons une large part à la législation financière. Nous nous attacherons surtout à l'application qui a été faite en France des règles qui dominent le droit budgétaire ; mais il nous arrivera parfois de sortir des frontières et de faire quelques incursions dans la vie politique d'Etats étrangers. Nous prendrons surtout des points de comparaison dans les constitutions d'Angleterre et des Etats-Unis.

Voici le plan de notre étude :

Dans un chapitre premier, procédant en quelque sorte à un travail de dissection, nous rechercherons ce que renferme cette formule : le vote de l'impôt appartient aux représentants de la nation.

Dans le chapitre suivant, nous esquisserons à grands traits l'histoire de cette formule en France, en Angleterre et aux Etats-Unis.

Nous décrirons ensuite le jeu des pouvoirs publics en matière financière :

Le chapitre III sera consacré à la question des droits respectifs du gouvernement et des Chambres en matière financière.

Le chapitre IV, à la participation des deux assemblées à l'œuvre budgétaire.

Dans les trois autres chapitres, nous nous attacherons à l'étude des conditions d'exercice du vote de l'impôt. Il y a trois règles essentielles, dont chacune fera l'objet d'un chapitre :

Chapitre V. — Le consentement des Chambres doit être préalable.

Chapitre VI. —Il doit être limité dans le temps.

Chapitre VII. — Le budget ne doit pas être voté en bloc ; le consentement des Chambres doit se traduire dans des affectations de crédits à des dépenses déterminées qui ne soient pas trop considérables. En un mot, il faut une certaine spécialité.

CHAPITRE PREMIER

ÉTENDUE D'APPLICATION DU PRINCIPE DU VOTE DE L'IMPÔT.

La portée de ce principe est immense, puisqu'elle trouve sa mesure dans la formule suivante : la nation a tout d'abord le droit de dire quelles sommes elle entend dépenser pour l'administration, l'armée, les cultes, les arts et tous les autres services ayant pour objet de sauvegarder son existence ou d'assurer son développement dans l'ordre matériel, économique ou moral, et d'autre part de déterminer les ressources à l'aide desquelles il sera pourvu à l'organisation et au fonctionnement de cet ensemble de services si nombreux et si compliqués dans notre état de civilisation.

Mais nous ne devons pas nous en tenir à cette formule générale. Nous allons l'analyser, et en extraire les divers éléments. En d'autres termes, nous voulons donner une notion plus nette de notre principe par l'exposé de ses différentes applications.

La nation a, en premier lieu, le droit de consentir l'impôt proprement dit. Nous ne voulons pas nous abandonner à une longue dissertation sur la nature et sur les caractères de l'impôt. Ici les définitions ne manquent pas [1]. Nous

1. Voy. Leroy-Beaulieu, *Sciences des Finances*, 5e édit., t. I, pp. 112 et suiv. ; Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, pp. 20 et suiv.

nous rangeons à la définition qu'en donne M. Stourm : « L'impôt est un prélèvement opéré sur les facultés individuelles des contribuables pour subvenir aux besoins des services publics [1]. »

L'impôt présente certains caractères. Il faut noter tout d'abord sa généralité, car il frappe tous les citoyens, sauf quelques exceptions qui sont justifiées par la situation du contribuable exempté ; il est obligatoire, car on n'est pas libre de ne pas en verser le montant ; il ne crée pas une créance au profit de celui qui fournit l'argent ; enfin des divers systèmes d'imposition pratiqués à l'heure actuelle se dégage un autre caractère : la périodicité ou la continuité. Voilà autant de traits qui distinguent en général l'impôt des autres sources de revenus publics.

Mais à côté de l'impôt proprement dit, il y a, nous venons de le dire, d'autres moyens pour un Etat de se procurer de l'argent. L'impôt est assurément la principale source à laquelle le Trésor public vienne puiser, source féconde, qui jaillit d'une manière continue, sans qu'il y ait jamais d'arrêt ; se trouvant directement alimentée par la richesse publique du pays, qui croît sans cesse avec les progrès de la science et le perfectionnement des mœurs, elle a même une tendance à devenir de jour en jour plus abondante. Mais s'il n'est guère à craindre qu'elle ne vienne à tarir dans un pays prospère, qui a d'ailleurs assez d'expérience et de sagesse pour ne pas l'épuiser par un mauvais aménagement, elle peut, dans certaines circonstances, ne pas suffire aux besoins. Une guerre éclate brusquement : il va falloir effectuer dans un très bref délai des

1. Stourm, *ouvrage cité à la note précédente*, p 25.

dépenses considérables, car de nos jours la guerre est en grande partie devenue une question de vitesse ; il faut aller le plus rapidement possible de manière à surprendre l'adversaire ; la promptitude des opérations est une des conditions du succès. Va-t-on doubler, tripler brusquement les tarifs des taxes de toutes sortes? On n'y peut point songer. Outre ses immenses inconvénients au point de vue économique, ce procédé ne procurerait pas assez vite les sommes dont on a besoin. En pareille circonstance, et dans tous les cas d'ailleurs où la même nécessité s'impose, on est obligé de recourir à l'emprunt.

Eh bien, l'emprunt, ce procédé si commode pour emplir en peu de temps les caisses du Trésor, surtout dans les moments critiques, l'usage ne doit pas en être laissé librement au pouvoir exécutif. Il n'y a point d'ailleurs à distinguer entre les diverses formes dont ce procédé est susceptible ; ni les chiffres ni les conditions ne peuvent avoir ici d'influence : quels que soient les uns et les autres, le gouvernement ne pourra contracter un emprunt sans se munir au préalable de l'autorisation du Parlement.

D'ailleurs, si l'on va au fond des choses, qu'est-ce que l'emprunt sinon une levée anticipée d'impôts ? Il est bien évident que les arrérages seront payés avec le produit des taxes ; et si l'on procède au remboursement du capital, d'un coup ou d'une manière successive par le procédé de l'amortissement, ce sont toujours ces mêmes taxes annuelles qu'on mettra à contribution. Tout emprunt a donc pour résultat, en fin de compte, la création de nouvelles taxes ou l'augmentation des impôts existants. Entre l'impôt et l'emprunt, il n'y a donc point une différence de nature ;

c'est le mode de perception qui n'est pas le même, voilà tout. Il est donc tout naturel de soumettre l'un et l'autre à la même règle.

Cette identité de nature était affirmée en ces termes, dans la séance du 27 juillet 1789, par M. de Clermont-Tonnerre, lequel, après avoir proclamé pour l'impôt la nécessité du consentement national, ajoutait : « L'emprunt n'étant qu'un impôt indirect, leur a paru devoir être assujetti aux mêmes principes. » La formule, qualifiant l'emprunt d'impôt indirect, n'était peut-être pas très heureuse, mais l'idée était absolument exacte.

Enfin le gouvernement ne peut pas non plus disposer librement du patrimoine national.

Il est bon de faire remarquer tout d'abord combien cette faculté de libre disposition serait critiquable, à n'envisager que le côté économique : le gouvernement, ayant sous la main une source de revenus facile à exploiter, éprouverait des tentations auxquelles il lui faudrait pour ne pas succomber une bien grande force de résistance ; le patrimoine national, par suite de défaillances trop fréquentes, aurait vite disparu morceau par morceau. Le danger serait d'autant plus grand que la conservation de certaines catégories de biens, comme les forêts dans les régions montagneuses, a une importance économique de premier ordre ; or ces biens, sans doute, finiraient par y passer comme les autres.

Cette faculté n'aurait pas seulement des inconvénients économiques ; elle serait encore éminemment dangereuse au point de vue politique, surtout dans les Etats, comme la Prusse, qui possèdent un domaine public considérable : elle fournirait au pouvoir exécutif un moyen facile de se

procurer des ressources et de gouverner contre les volontés du Parlement.

Et d'ailleurs les observations que nous avons présentées tout à l'heure en parlant de l'emprunt, n'ont-elles pas également ici leur application, et ne peut-on pas ramener à l'impôt l'aliénation du patrimoine national, aussi bien que l'emprunt? Le domaine national ne se forme-t-il pas pour une grande partie, à l'heure actuelle, de prélèvements sur les ressources annuelles, et alors est-il autre chose qu'une portion de l'impôt mise en réserve et pour ainsi dire consolidée? Si l'emprunt se résout, en somme, dans une perception future d'impôts, le domaine national, lui, a son origine dans une perception d'impôts opérée dans le passé. Au fond de l'un et de l'autre, il y a une levée de taxes, qui rend essentiel le concours du Parlement.

Nous verrons dans le chapitre suivant les Etats généraux proclamer déjà que le roi n'était qu'un simple usager du domaine et qu'il ne pouvait l'aliéner sans le consentement de la nation.

On doit attendre tout naturellement une déclaration analogue des assemblées de la Révolution.

« Tous les domaines de la couronne sans aucune exception, dit l'Assemblée constituante, peuvent, dans les besoins de l'Etat, être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret spécial des représentants de la nation, sanctionné par le roi. » (Loi des 9 mai-21 septembre 1790, art. 1er.)

Quelques semaines après, la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 répète la même chose : « Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation; mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre

perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du Corps législatif, sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénation. » (Art. 8.)

« Ce texte, dit M. Ducrocq, n'est en cette matière que l'application du droit commun d'après lequel le propriétaire d'une chose a seul le droit de la vendre par lui-même ou par son représentant [1]. »

Ce principe devait naturellement avec le temps prendre des racines plus fortes dans le domaine des institutions politiques, à mesure que se dégageait plus nettement la notion de souveraineté nationale. Aussi M. le Président Dupin pouvait-il dire, dans la séance du 1er février 1833, à la Chambre des députés : « C'est une maxime fondamentale de notre droit public qu'aucune propriété de l'Etat ne peut être aliénée que par une loi. Par conséquent, si une ordonnance concédait une portion quelconque du domaine public, si minime qu'elle fût, la concession serait nulle. »

Ce n'est pas à dire toutefois qu'on fasse de ce principe, à l'heure actuelle, toute l'application dont il est susceptible. Le gouvernement peut, dans une certaine mesure, aliéner le domaine public sans une autorisation spéciale des Chambres. La disposition revêt trois formes : échange, concession, ou vente. Le gouvernement peut, dans certains cas, user de l'une ou de l'autre en vertu d'une délégation législative.

L'échange, pour être réalisé valablement, exige l'approbation du Parlement. (Art. 18, loi des 22 novembre-1er décembre 1790.)

La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, également,

1. Ducrocq, *Traité des ventes domaniales*, p. 22.

dit : « ... Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » (Art. 8.) Il semble bien toutefois que cet article dont nous venons de reproduire les derniers mots, et dont le commencement a pour objet les traités de paix, de commerce ou autres, se réfère exclusivement à un contrat d'échange passé entre la France et une autre nation.

Nous avons ainsi deux textes statuant sur cette question : l'un relatif à l'échange entre deux portions du domaine national ; l'autre, à l'échange d'une terre française contre une portion du territoire étranger ; dans les deux cas il faut le consentement de la nation.

Certaines exceptions ont toutefois été apportées à l'art. 18 de la loi de 1790 par l'art. 3 de la loi du 24 mai 1842, relative aux portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé, et par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, qui permet la cession de terrains domaniaux usurpés.

Quelques lois générales autorisent aussi le gouvernement à faire des concessions : la loi du 16 septembre 1877, par exemple, relative aux lais, relais de la mer...

De même le législateur n'a pas cru devoir intervenir à propos de toute vente du domaine public ; il s'est départi à cet égard de la rigueur des principes, en accordant au pouvoir exécutif agissant seul le droit de réaliser des aliénations. La loi des 14 mai-1er juin 1884 a établi la distinction suivante :

Si la valeur estimative du bien ne dépasse pas un million, la vente en peut être opérée par l'administration sans qu'il soit besoin d'une autorisation spéciale des Chambres.

Cette valeur dépasse-t-elle au contraire un million, la vente ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Voici d'ailleurs le texte de l'art. 1er, qui règle cette question :

« Continueront à être vendus aux enchères publiques, dans la forme déterminée par les lois des 15 et 16 floréal an X, 5 ventôse an XII et 18 mai 1850, les immeubles domaniaux autres que ceux dont l'aliénation est régie par des lois spéciales. Toutefois l'immeuble qui, en totalité, est d'une valeur estimative supérieure à un million de francs, ne pourra être aliéné, même partiellement ou par lots, qu'en vertu d'une loi. »

C'est un désir continuel, chez les ministres, d'avoir à leur disposition le plus d'argent possible ; ils ont tant de projets en tête, tant de conceptions nouvelles qu'ils voudraient pouvoir réaliser ! aussi ont-ils une tendance naturelle à se créer des ressources supplémentaires, et certainement, si l'on n'y avait pris garde, ils n'auraient pas manqué d'exploiter certains procédés qui sont à leur disposition : rien n'était plus commode, par exemple, que de vendre, en gardant pour leur département le montant du produit, les vieux matériaux des administrations, que les ministres ont sous la main. Avec la vente de tous ces objets hors d'usage, les ministres pouvaient se procurer encore quelques petites sommes. Mais on n'a pas cru devoir leur laisser cette ressource. Déjà l'ordonnance de 1822 interdisait aux ministres d' « accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs ». La même interdiction se trouve reproduite dans l'art. 43 du décret du 31 mai 1862 ; « Lorsque quelques-uns des objets mis à la disposition des ministres ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit être faite avec le

concours des préposés du domaine et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant. »

Dire qu'on s'est préoccupé du point d'économie, ce serait erreur; on l'a tout à fait négligé et le texte précédent ne s'accorde guère avec les principes d'une bonne gestion financière. Est-ce une raison pour le blâmer? Quant à nous, nous ne nous en sentons point la moindre disposition ; on a voulu sauvegarder les droits des Chambres : un pareil résultat vaut bien le sacrifice de quelques milliers de francs.

Dans les développements qui précèdent, nous n'avons envisagé que les diverses sources de revenus d'un Etat; nous avons réservé essentiellement aux Chambres leur mise en œuvre; si le gouvernement s'avisait de lever une taxe de sa propre autorité, de contracter un emprunt, de mettre la main sur le patrimoine du pays, il commettrait un acte illégal au premier chef : il disposerait de ce qui n'est pas sa propriété.

Mais, nous l'avons dit, au début de ce chapitre, le droit budgétaire va au delà ; en face des impôts, il y a des dépenses qui sont leur raison d'être; eh bien, tout ce qui concerne la nature des services publics, leur fonctionnement, leur extension, relève du domaine du Parlement, en tant du moins que la fortune du pays se trouve engagée.

Les représentants de la nation ont donc un double droit : celui de consentir toutes les dépenses publiques, et celui de déterminer les voies et moyens qu'elles nécessitent; ou plutôt il y a là deux faces d'un même droit; l'une de ces prérogatives est la conséquence de l'autre; elles sont si

intimement unies qu'on ne peut les séparer sans que le droit budgétaire disparaisse.

Il semble qu'il n'y ait là nullement matière à discussion ; le bien logique apparaît d'une façon trop évidente pour qu'on puisse le nier.

Nous pouvons donc formuler cette proposition qui découle de l'évidence même : le consentement des Chambres doit s'étendre aux dépenses aussi bien qu'aux moyens.

Et même, si la nation se trouvait dans l obligation de sacrifier l'une ou l'autre de ces deux prérogatives, mais avec liberté d'option, elle devrait dire au pouvoir exécutif : je vous remets la clé du Trésor, emplissez les caisses par les procédés dont vous croyez devoir faire usage ; mais il vous est interdit de détourner un seul denier ; une fois l'argent rentré, je me réserve absolument d'en faire l'emploi.

Voilà, à notre avis, où serait l'intérêt du pays, car si des deux fonctions essentielles du Parlement, l'une paraît posséder ce caractère à un plus haut degré, bien que le caractère essentiel, nous allions dire l'essentialité, ne soit guère susceptible de degré, c'est assurément le vote des dépenses.

Nous insistons sur ce point, parce qu'on a tenté à plusieurs reprises, comme nous l'allons voir, de mutiler notre formule : non seulement on a voulu donner plus d'importance au vote de l'impôt, mais on est allé même jusqu'à nier que le vote des dépenses rentrât dans le droit budgétaire ; et en le faisant on n'a point manqué de protester d'un profond respect pour la souveraineté nationale. Mais c'est la notion de souveraineté nationale qui se trouvait alors faussée !

On a cru démolir l'objection avec cet étrange raison-

nement : le Parlement possédant la clé du Trésor pourra, avant d'ouvrir les caisses, demander au pouvoir exécutif pour quel objet il demande de l'argent, et s'il n'approuve pas, il gardera les portes closes ; le pays se trouvera donc à même de faire prévaloir ses volontés ; la souveraineté nationale sera sauve. Voici donc la conclusion où on est acculé : en somme, c'est le Parlement qui fera l'emploi des deniers publics, puisqu'il ne les remettra au pouvoir exécutif que si la dépense lui semble opportune ; mais il ne le fera que d'une manière indirecte. Mais à quoi bon, pour arriver au résultat normal, employer un détour qui peut être la cause de conflits entre les deux pouvoirs, et ne pas laisser tout simplement les Chambre faire des ressources l'usage qu'elles entendront ?

Bien que ce soit chose évidente au premier chef, nous le répétons, on a à plusieurs reprises refusé de comprendre le vote des dépenses dans le droit budgétaire. Et on ne s'est pas tenu seulement sur le terrain constitutionnel : on a prétendu encore que cette répartition des prérogatives se conciliait le mieux avec les intérêts généraux : le gouvernement, a-t-on dit, n'est-il pas mieux que les Chambres à même de connaître les besoins du pays, et alors ne faut-il pas lui laisser le soin de faire face à toutes les nécessités ? Sans doute, ce sont là des idées justes, et par lesquelles nous nous laisserons guider quand nous déterminerons les attributions respectives, en matière financière, des deux pouvoirs ; mais on en tirait une fausse conclusion.

La théorie trop étroite que nous combattons, a été notamment soutenue sous la Restauration.

A vrai dire, s'il peut y avoir une explication de l'erreur qui fut alors commise, c'est dans la pratique suivie sous les régimes précédents qu'il faut peut-être l'aller chercher.

Sous le Consulat et l'Empire, le gouvernement n'avait pu se débarrasser complètement du contrôle du pouvoir législatif ; du moins avait-il essayé de s'y soustraire le plus possible. La nation, sous ces deux régimes, n'avait donc exercé ses droits que d'une manière imparfaite ; et la notion même du droit budgétaire n'avait pu, comme étouffée par les empiétements du pouvoir exécutif, se développer librement. Et lorsqu'au début de la Restauration, on voulut enfin déterminer la véritable portée de ce droit, des hommes trompés par la pratique traditionnelle ont pu se faire une fausse conception de la souveraineté nationale.

Ecoutons l'un des orateurs qui ont été les défenseurs de la thèse favorable à la royauté, le comte Garnier :

« En parcourant les monuments de notre législation publique, disait-il à la Chambre des Pairs, le 27 avril 1816, vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît avoir toujours été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers. Lorsque nos rois demandaient aux Etats la levée d'une taxe nouvelle et extraordinaire, cette demande était sommairement motivée sur quelques circonstances bien connues du peuple, telle que la rançon d'un roi prisonnier, une guerre dispendieuse à soutenir, ou de grandes dettes à acquitter. Le consentement de l'impôt emportait nécessairement la libre disposition de son produit. Et cette partie de l'administration était abandonnée à la haute sagesse du monarque, sans autre garantie que la haute confiance accordée au souverain héréditaire [1]. »

1. L'année précédente, le comte Garnier avait déjà soutenu la même thèse dans un rapport présenté à la Chambre des Pairs : « Toute discussion sur l'emploi des deniers, disait-il, est une infraction aux

Mais des esprits plus clairvoyants et plus libéraux ont riposté ; ils ont montré combien toute cette argumentation était peu solide, et ont essayé d'établir dans ses véritables limites la portée du droit budgétaire.

Le baron Louis notamment disait aux députés de 1814 : « Votre fonction première sera de reconnaître l'étendue des besoins du budget et de l'Etat, et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination des moyens. »

M. Roy, rapporteur du budget de 1817, combattit également la théorie du comte Garnier :

« Le droit de voter l'impôt est sans contredit la plus importante de vos attributions. Mais quelle est l'étendue de ce droit et dans quelles limites doit-il être restreint ? N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt sans avoir celui de vérifier, de fixer les dépenses et de surveiller l'emploi des deniers publics ?... Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner si cet

principes essentiels de la monarchie, principes maintenus et confirmés par la Charte ; elle introduirait dans l'organisation des finances les abus et les désordres qui sont les plus contraires aux vrais intérêts du peuple ; ainsi une telle forme de gouvernement est impraticable et d'une exécution évidemment impossible... En thèse générale, toute administration doit un compte des deniers dont la gestion lui a été confiée, et il doit la rendre à ceux de qui il les a reçus... Mais appliquer cette règle à l'administrateur souverain, au chef suprême du gouvernement monarchique, voilà où est l'erreur que nous nous proposons de détruire. Un tel système serait contraire aux principes de toute monarchie, à l'esprit et au texte même de la charte constitutionnelle. Il serait en opposition directe aux vrais intérêts du peuple. Il serait impraticable dans son exécution. »

impôt est demandé pour les nécessité de l'Etat... [1] »

Le nom de Royer-Collard se trouve aussi associé à ces discussions parlementaires de la Restauration ; il fut un défenseur éloquent des droits de la nation.

Nous verrons, dans un autre chapitre, en quels termes cet esprit éminent a fait ressortir l'importance, ou mieux la nécessité d'une certaine assignation, établie par les Chambres et imposée au gouvernement, des deniers publics à des dépenses déterminées.

C'est d'ailleurs cette dernière opinion qui triompha. La Restauration connut en effet la spécialité législative : le budget fut d'abord voté par ministère, puis par section, et même par chapitre dès le début de la monarchie de Juillet. Or la spécialité implique nécessairement le vote des dépenses, puisqu'elle a pour objet d'affecter à telle ou telle dépense des crédits limitatifs.

On pourrait croire la question définitivement enterrée, comme on dit ; on devait toutefois y revenir après le coup d'Etat sur lequel se fonda le second Empire. Il se produisit alors une réaction brusque contre cette pratique qui avait fait constamment des progrès et menaçait de devenir encore plus gênante pour un gouvernement qui avait quelque velléité d'indépendance. On essaya encore une fois d'arracher au pouvoir législatif le droit de disposer des deniers publics : ce furent les mêmes

1. Toutefois, en 1820, M. Roy, devenu ministre des finances, avait manifestement changé d'opinion : « La Chambre vote l'impôt, disait-il alors, mais le Roi est le chef suprême de l'Etat. A lui seul appartient la puissance exécutive. La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale, c'est que le roi a seul le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt, car l'administration est la partie principale de la puissance exécutive, et celui-là seul administre qui distribue les dépenses et les applique à chaque acte d'administration. »

revendications en faveur du pouvoir exécutif, étayées sur les mêmes arguments.

M. Bineau, entre autres, reprit la thèse qu'avait défendue le comte Garnier, sous la Restauration : « Avant la Constitution de 1852, disait-il, le chapitre était fixé par le Corps législatif. Il s'agit aujourd'hui d'enlever à ce corps cette attribution. Le rôle du Corps législatif qui représente le pays est de voter l'impôt, de dire quelle est la somme que le pays, dont il est l'organe et dont il sait les ressources, veut mettre aux mains de son gouvernement pour qu'il l'administre, le protège et le défende au besoin. Au Corps législatif le soin de fixer par l'impôt la somme totale qu'il veut affecter aux besoins de l'administration et du gouvernement. Au gouvernement le soin de décider comment cette somme qui lui a été remise par les mandataires du pays sera dépensée en administration, en protection, en mesures défensives, s'il y a lieu... On comprend, d'une part, comment le gouvernement sera plus grand, plus fort, puisqu'il aura la libre disposition des ressources que le pays aura mises entre ses mains ; mais d'autre part, en même temps que ce système donnera au pouvoir exécutif la dignité par l'indépendance, il sera le seul qui puisse assurer au pays l'économie [1]... »

Si le gouvernement impérial ne réussit point, pas plus que celui de la Restauration, à faire reconnaître le droit pour lui de disposer en maître absolu des deniers publics, son triomphe, pour être partiel, n'en fut pas moins considérable; le principe restait debout; mais loin de sortir

1. Discours prononcé au Sénat, le 23 déc. 1852.

La même thèse était également défendue à cette époque par M. Troplong, alors président du Sénat. (Voir son rapport sur l'art. 12 du projet du sénatus-consulte du 25 déc. 1852.)

plus solide des débats parlementaires, il ne fut plus que l'ombre de lui-même : en réalité le pouvoir législatif eut pendant quelques années une prérogative illusoire.

Mais les esprits libéraux se mirent à l'œuvre pour réédifier ce qu'un gouvernement arbitraire avait détruit ; il ne fallut toutefois pas moins d'une vingtaine d'années pour rétablir le droit budgétaire sur ses bases primitives.

Il semble que celles-ci soient désormais à l'épreuve du temps.

Nous ne croyons pas, en effet, qu'on songe dans l'avenir à discuter sérieusement le droit pour la nation de contrôler l'emploi des impôts.

Ce droit, il trouve son application dans le budget et dans les crédits additionnels.

S'il appartient aux représentants de la nation de consentir les dépenses et les recettes, ils ne le font pas d'une manière successive. En théorie, sans doute, on peut concevoir un système où le pouvoir exécutif se trouverait obligé de demander au jour le jour les crédits nécessaires; mais, disons-le tout de suite (nous retrouverons cette question plus loin), les nombreux inconvénients de ce système le font écarter. Dans toutes les sociétés arrivées à un certain degré de civilisation, on s'attache, au contraire, à prévoir les dépenses qui pourront se produire dans un certain laps de temps et on étudie les moyens d'y faire face. C'est l'ensemble de ces prévisions qui forme ce qu'on appelle le budget.

Le budget est quelque chose de complexe ; il subit des transformations successives. On peut, en effet, tout d'abord l'envisager à l'état de projet dressé par le gouvernement; puis le vote des Chambres lui transmet pour ainsi dire la vie, et alors il devient loi ; mais son existence est

limitée et après un certain temps il passe à l'état de compte et devient enfin la loi de règlement.

Considéré ici dans sa première transformation, c'est-à-dire au second point de vue, il peut être défini : un acte contenant l'autorisation préalable des recettes et des dépenses à effectuer dans une période de temps déterminée.

Mais les prévisions du budget ne sont pas établies avec tant de certitude qu'on ne soit obligé, au cours de son exécution, de les rectifier ou de les compléter. Il n'est pas possible, en effet, de déterminer, d'une façon définitive, les dépenses qui pourront se produire, par exemple, dans le courant d'une année. On conçoit surtout cette impossibilité, dans les pays, comme la France, où ces prévisions sont faites longtemps à l'avance. Il arrive qu'une dépense est plus coûteuse qu'on ne l'avait cru, ou que des dépenses non prévues surviennent en cours d'année; force est donc au gouvernement de solliciter de nouveaux crédits; c'est sa seule ressource, puisque, par lui seul, il n'a aucun pouvoir ni en matière d'impôt ni en matière de dépenses, sauf dans certains cas limitativement déterminés. (Art. 41 du décret du 31 mai 1862.)

S'il se trouve de l'argent disponible dans les caisses du Trésor, et que la demande du gouvernement leur paraisse justifiée, les Chambres accorderont de nouveaux crédits. Ce sont les crédits additionnels, dont on distingue deux sortes, correspondant aux deux hypothèses établies plus haut. Ils sont définis de la manière suivante par la loi du 14 décembre 1879 (art. 2):

« Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un

service déjà voté sans modification dans la nature de ce service. »

« Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au-delà des bornes déterminées par cette loi. »

Les crédits additionnels, comme le budget lui-même, doivent être consentis par le Parlement; en fait, chez nous, leur vote est soumis aux mêmes formalités que celui des crédits primitifs.

De tous les développements qui précèdent se dégage cette conclusion, que le pouvoir exécutif doit s'abstenir de tout acte qui aurait quelque influence sur le mouvement des deniers publics.

Ainsi il ne peut pas, de sa propre autorité, modifier les droits de douane [1]. Ceux-ci ne sont point toujours établis dans un but purement fiscal, ils sont parfois, entre les mains du législateur, un moyen de protection pour les industries nationales; mais dans ce dernier cas, si le carac-

1. Dans la séance du 5 avril 1895, au Sénat, M. Isaac, à propos de la discussion du budget des colonies, a critiqué la mesure de faveur, consistant dans une diminution des droits de douane, dont avait été l'objet un concessionnaire : « Ailleurs, sur la Côte-d'Ivoire, a-t-il dit, ce sont des populations indigènes qui s'agitent parce qu'à ces hommes qui vivent de la forêt, on a enlevé le droit de se servir de cette forêt pour l'accorder à un concessionnaire exclusif... Et il y a quelque chose de plus critiquable encore dans cette dernière concession, c'est qu'on y a ajouté une clause additionnnelle, qui, jusqu'ici, n'a été publiée nulle part, une clause secrète par laquelle on accorde au concessionnaire une véritable subvention sous la forme d'une remise de 50 0/0 sur les droits de douane applicables aux marchandises qu'il introduira dans la colonie... » (*Débats parlementaires*, 6 avril 1895, p. 375.)

tère protecteur est prédominant, il n'exclut pas le caractère fiscal. Nous verrons toutefois plus loin que cette règle comporte des exceptions.

Autrefois il appartenait au gouvernement d'accorder ou de refuser l'admission temporaire. Aujourd'hui le Parlement seul exerce ce droit, à l'exception de trois cas, indiqués par la loi du 11 janvier 1892 sur le tarif général des douanes, et c'est avec raison. « Il n'est pas douteux, disait M. Méline, rapporteur de la loi, que l'admission temporaire est un moyen indirect de modifier les tarifs d'autant plus dangereux pour les industries intéressées... Aujourd'hui c'est le Parlement et le Parlement seul qui règle et fixe les tarifs de douane ; quand il les a arrêtés, personne n'a le droit d'y toucher sans son consentement, et on ne saurait sans inconvénient laisser au gouvernement la faculté d'en éluder l'application. »

Le gouvernement n'a pas non plus le droit de toucher aux tarifs de solde ; il est bien évident que leur augmentation notamment engagerait les finances du pays. Cette évidence n'a point empêché, en 1876, le gouvernement de commettre une irrégularité de ce genre ; elle eut pour résultat une demande de crédits supplémentaires.

Le rapporteur de la commission du budget ne manqua pas de faire remarquer à la Chambre l'illégalité de cette mesure : « Nous pensions, dit-il, qu'il en était de ces tarifs de solde comme il en a toujours été dans le régime parlementaire, c'est-à-dire qu'on nous proposait des augmentations que nous pouvions accepter ou refuser, mais qu'avant le décret on attendait le vote approbatif des Chambres. Nous avons appris que le tarif était appliqué depuis le 1er janvier 1876, c'est-à-dire alors que l'Assemblée nationale avait voté le budget avec les tarifs de

1875. Or le ministre de la guerre d'un trait de plume grève le budget d'une somme de 3.550.000 fr. Que devient donc le budget voté par l'Assemblée dans ces conditions? Il devient nul... N'y a-t-il pas un principe certain, à savoir qu'aucune dépense ne peut être engagée sans le vote approbatif des Chambres [1] ? »

M. Gambetta, président de la commission, joignit ses protestations à celles de son collègue : « Ce que la commission du budget conteste, dit-il, c'est le droit pour le ministre de la guerre non pas de présenter des tarifs, non pas de les rédiger, non pas de les faire signer par le Président de la République ; du tout, ce qu'elle conteste, c'est la réalisation de dépenser avant que les ressources nécessaires à l'exécution des tarifs, dont l'établissement appartient absolument au pouvoir exécutif, soient votées par les Chambres. »

Il faut également une loi pour modifier la limite d'âge fixée pour la mise à la retraite des fonctionnaires civils et militaires (art. 22 de la loi du 30 mars 1888) ; de l'abaissement de cette limite d'âge, en effet, résulteraient de nouvelles charges pour le Trésor.

Une loi est nécessaire aussi pour l'attribution de pensions exceptionnelles.

On pourrait encore citer d'autres textes de lois qui refusent expressément au pouvoir exécutif la faculté d'engager indirectement les ressources de la nation. Ainsi une loi du 23 août 1876 décide qu'aucun marché pour l'exploitation des manufactures d'armes ou pour fabrication d'armes neuves ne peut avoir d'effet qu'après le vote des crédits nécessaires (art. 7).

1. Séance du 1er avril 1876.

Faut-il encore rappeler la loi du 24 juillet 1873?

Son article 10 n'est point un texte inutile, car Dieu sait si l'esprit d'innovation s'exerce en cette matière : il n'est guère de ministres, en effet, qui n'aient pas enrichi la collection des uniformes militaires. Voici la disposition de cet article :

« Aucun changement dans l'équipement et dans l'uniforme, si ce n'est partiellement et à titre d'essai, ne pourra avoir lieu qu'après le vote d'un crédit spécial. » Cependant une décision ministérielle insérée au *Journal militaire officiel* du 5 mai 1879, et portant adoption d'un nouveau modèle de veste pour les cuirassiers, n'avait pas été soumise à la ratification des Chambres ; l'année suivante, la commission du budget s'éleva contre cette transgression de la loi et engagea la Chambre à ne pas sanctionner cette dépense [1].

Aucune inscription pour création de rentes ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (art. 196 du décret du 31 mai 1862).

Il appartient encore aux représentants de la nation d'autoriser les grands travaux publics : routes, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières... Un décret, rendu en la forme des règlements d'administration publique, peut autoriser l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres de longueur. Mais, et c'est là une conséquence de notre

1. Ce n'est pas la seule fois que cette disposition législative aurait été transgressée, si l'on en croit le général Cosseron de Villenoisy : « Une loi interdit les changements d'uniformes, à moins qu'ils n'aient été autorisés par les Chambres; malgré cela, dit-il, il ne se passe pas de mois sans que le *Journal militaire officiel* en enregistre plusieurs. » (*L'Economiste français*, n° du 22 mars 1890, p. 362. *A propos du budget de la guerre.*)

principe, toutes les fois que ces travaux engagent le Trésor, l'exécution n'en peut être réalisée qu'avee l'autorisation des Chambres [1].

C'est encore en s'inspirant du principe du vote de l'impôt que le constituant a écrit l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Ce texte est ainsi rédigé : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, *les traités qui engagent les finances de l'Etat*... ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres [2]... »

Les guerres en général nécessitent des sommes d'argent considérables ; si elles n'entraînent pas toujours la ruine des nations qui entrent en lutte, elles portent à peu près fatalement, à notre époque, un coup terrible aux finances aussi bien de la nation qui se retire victorieuse, que de celle qui a succombé. Le pays doit donc être libre de décider s'il veut ou non s'engager dans des entreprises aussi désastreuses. C'est pourquoi la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (art. 9) refuse au Président de la Répu-

1. Loi du 27 juillet 1870, art. 1er.

L'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 décidait que des décrets impériaux pourraient ordonner ou autoriser tous les travaux d'utilité publique. « Néanmoins, ajoutait-il, si ces travaux et entreprises ont pour conditions des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution.... »

2. D'après le sénatus-consulte du 25 déc. 1852 (a. 6), les traités de commerce signés par l'Empereur avaient force de loi pour les modifications de tarifs qu'ils contenaient. Mais l'art. 10 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 et l'art. 18 de la constitution du 8 mai 1870 déclarent que désormais une loi sera nécessaire.

blique le droit de déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Chambres[1].

Il nous faut encore avancer dans l'analyse du droit budgétaire. Il implique également le droit pour le Parlement de refuser le budget.

Celui-ci est la conséquence logique du droit de le voter. On l'a néanmoins contesté. Un des arguments qu'on en a donnés est au moins bizarre ; on a dit : « Un Parlement n'a pas plus le droit de refuser le budget qu'un individu de se suicider. »

Ce raisonnement n'est évidemment point sérieux et ne mérite point une réfutation en règle ; il suffit de faire appel au bon sens pour en faire ressortir toute l'absurdité. Conçoit-on, en effet, qu'un individu ait le droit de réaliser un acte sans avoir en même temps celui de s'abstenir? La notion de liberté est formée de la faculté d'agir associée à la faculté de ne pas agir. Il importe peu qu'il s'agisse d'un simple individu ou d'une nation. Au surplus, l'analogie dont on a voulu se servir pour étayer cette fausse théorie fait tout à fait défaut. On est mal venu assurément de comparer une nation qui refuse le budget à un individu qui se donne la mort ; le but n'est-il pas différent, et même tout à fait opposé dans les deux cas ? Non seulement la nation n'a pas le désir de se détruire, mais elle veut précisément tout le contraire : protéger ses libertés et son existence même ; le refus du budget n'est point

1. Ce droit a été réservé aux représentants de la nation par le décret du 22 mai 1792 (art. 1er), par la constitution du 5 fructidor an III, par la constitution du 22 frimaire an VIII (a. 50) ; par la constitution du 4 nov. 1848 (a. 54). Au contraire, ont accordé au chef de l'Etat le droit de déclarer la guerre les chartes de 1814 (a. 14) et de 1830 (a. 13), et les constitutions de 1852 et de 1870.

une arme qu'elle retourne contre elle-même, mais dont elle menace un adversaire.

Le Parlement a donc incontestablement le droit de refuser au pouvoir exécutif les ressources qu'il lui demande ; mais il n'en doit user qu'avec une réserve excessive, comme d'un moyen extrême pour réduire à l'impuissance un gouvernement qui manque aux principes essentiels du régime représentatif et prétend donner à la politique une direction autre que celle qui lui est indiquée par les Chambres. La conduite de celles-ci, pour légitime qu'elle fût, ne laiserait pas que de produire des conséquences très graves : les créanciers se heurteraient aux guichets fermés du Trésor, et l'administration du pays se trouverait troublée dans ses divers éléments. La résistance des Chambres, si elle se prolongeait quelque peu, aurait donc son contre-coup sur le crédit de l'Etat et sur la vie économique du pays; mais il ne faudrait pas rejeter sur elles la responsabilité de cette crise ; le coupable, ce serait le pouvoir exécutif qui serait sorti de la légalité.

Enfin nous posons encore comme une conséquence du droit budgétaire l'obligation pour le pouvoir exécutif d'effectuer les dépenses qui ont été votées par les Chambres. Une fois qu'il a été mis en possession du budget, il n'y a pas qu'une simple faculté pour lui de le mettre à exécution. Le budget renferme, en effet, les volontés de la nation exprimées par ses mandataires : le vote de la loi de finances lie les ministres, il les oblige à se conformer aux dispositions qu'elle contient; à leur égard l'abstention n'est pas permise.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DU PRINCIPE DU VOTE DE L'IMPÔT.

Après avoir fait l'analyse du droit budgétaire, nous allons en retracer brièvement l'évolution.

Cette notion des droits qui appartiennent aux membres d'une société, d'un Etat, pour tout ce qui regarde les dépenses publiques et les impôts, ne date pas des temps modernes ; elle n'a point traversé cette longue période de notre ancienne France qui va jusqu'à la Révolution, comme une vérité demeurée dans l'ombre qu'on aurait tout à coup entrevue, sans y être préparé, comme dans une inspiration soudaine. Non, notre droit budgétaire n'a point une origine aussi merveilleuse. On n'a point passé si brusquement de l'obscurité à la lumière. L'œuvre de la Révolution a été préparée de longue main et n'a été en somme que le résultat des siècles précédents.

Nos ancêtres ont manifesté de bonne heure une conscience de leurs droits ; et alors que le principe de la souveraineté nationale était encore bien peu dégagé, la proclamation du droit pour les contribuables de consentir l'impôt nous apparaît comme une des manifestations les plus caractéristiques et les plus saillantes que la souveraineté réside dans la nation ; ce sera surtout cet élément de la souveraineté qu'apercevra la masse la moins éclairée

de la nation, et qui en remorquera pour ainsi dire tous les autres.

Déjà Philippe de Commines écrivait sous Louis XI : « Il n'y a roi ni seigneur en terre qui ait pouvoir, outre son domaine, de mettre un denier sur ses sujets, sans octroi et consentement de ceux qui doivent payer, sinon par tyrannie et violence [1]. »

Et après lui, Bodin proclamait le même principe : « Les autres rois n'ont pas plus de puissance que le roi d'Angleterre, parce qu'il n'est pas dans la puissance de prince du monde, de lever à son plaisir sur le peuple, non plus que prendre le bien d'autrui [2]. »

Citons encore Sully : « Pour opérer les réformes dont le salut de l'Etat dépendait, mais qui depuis sept cents ans défiaient et déjouaient tous les efforts, tant le mal était profond, le roi devait aider et doubler en quelque sorte son autorité de l'autorité de la France elle-même, du concours d'une assemblée nationale. Pour établir de nouveaux impôts, l'assentiment et le vote de cette assemblée étaient légalement indispensables, d'après les lois anciennes de la monarchie, d'après l'axiome de notre droit public, respecté par Henri, proclamé par ses ministres : que les levées de deniers pour produire bien et jamais mal, ne devaient se faire que par le consentement des peuples qui les payaient [3]. »

Fénelon, Rousseau, Condorcet, Boulainvilliers, Montesquieu et beaucoup d'autres encore furent les défenseurs de notre principe. On ferait des volumes avec toutes les citations du même genre empruntées aux philosophes,

1. Chap. XIX, t. IV, p. 132, collection Michaud.
2. *Rép.* liv. I, ch. VIII.
3. *Economies royales*, ch. CLXXXVI, t. II, p. 263.

aux historiens, aux délibérations des Etats généraux et aux déclarations de la royauté elle-même.

Les citations que nous avons faites n'expriment donc pas des opinions isolées, des conceptions personnelles à ceux à qui nous les avons empruntées et que leurs contemporains n'auraient pas comprises. Tout au contraire, Philippe de Commines, Bodin et les autres ne faisaient que résumer les idées, les opinions de la nation tout entière. Pendant de longs siècles, la notion du vote de l'impôt a été assez fortement assise d'un bout du royaume à l'autre, et notre histoire est remplie des efforts tentés par nos ancêtres pour la faire triompher; il n'en est guère de pages qui ne rappellent la prétention de ne pas laisser puiser dans leur bourse sans leur autorisation et sans connaître l'objet des demandes d'argent.

Rien de plus intéressant que de suivre pas à pas, dans ses moindres détails, l'évolution de notre principe; mais nous ne pouvons pas en décrire le mouvement dans ses nombreuses manifestations, forcé que nous sommes de nous restreindre, pour ne pas exagérer les proportions de cette partie de notre étude. Nous esquisserons donc cet historique à grands traits.

D'ailleurs le terrain sur lequel nous allons pénétrer n'est pas toujours bien solide, et on s'y sent arrêté plus d'une fois par les obstacles. C'est que, si l'on est arrivé, par les documents que nous avons, à faire la lumière sur nombre de parties importantes de notre histoire politique et financière, d'autres sont demeurées dans l'ombre, sans que tous les efforts essayés pour les en tirer, aient pu aboutir. Notamment pour tout ce qui concerne la matière des impôts, il reste pas mal de points obscurs.

On ne s'accorde pas toujours sur la nature des

taxes perçues soit au début de la monarchie franque, soit à l'époque féodale et même dans les siècles suivants.

Veut-on, d'autre part, se rendre compte de la participation de la nation à l'établissement des impôts pendant la plus grande partie de la période qui précède la Révolution, on est parfois obligé d'avancer comme à tâtons dans les ténèbres. Mais toutefois les renseignements que nous possédons nous permettent de nous faire une opinion assez exacte sur cet important sujet. Il est indiscutable que la royauté s'est arrogé fréquemment le droit de lever les impôts sans l'intervention des intéressés ou de leurs représentants. Les seigneurs ont fait de même à l'époque féodale.

Il est certain, d'un autre côté, que cette même royauté n'a pas été aussi tyrannique que d'aucuns voudraient le prétendre ; dire qu'elle a toujours agi à sa guise, en prenant pour seule règle son propre caprice, ce serait nier le rôle important joué par les assemblées représentatives d'avant la Révolution, et surtout par les Etats généraux.

Nous n'allons guère parler dans notre historique que des Etats généraux, qui évidemment méritent le plus d'être étudiés de toutes les assemblées de l'ancienne monarchie.

Nous savons par des documents nombreux qu'il y eut des assemblées au temps des Gaulois, sous les Mérovingiens et les Carlovingiens. Mais il ne faut pas s'attendre à trouver, à ces époques, une représentation savamment organisée. Les populations s'y rendaient en foule dans beaucoup de circonstances, mais, en somme, elles ne fai-

saient guère qu'acte de présence ; seuls prenaient part à la délibération les chefs locaux, les comtes, les évêques. « Au milieu de tout cela, dit M. Fustel de Coulanges, on ne voit pas l'action du peuple. Il est tout près des délibérations, mais jamais il ne délibère. Aucune question ne lui est soumise. Il reste campé dans la plaine, et il attend. Quand le roi a pris toutes ses décisions avec ses grands, il pense alors au peuple qui est là, et il se montre à lui. C'est la séance de clôture, et elle est solennelle... Le peuple offrait au roi les dons annuels. Puis, le maire, prenant la parole au nom du roi, transmettait ses ordres au peuple[1]... »

Le même auteur dit ailleurs : « L'assemblée ne se réunissait que quand le roi la convoquait et parce qu'il lui plaisait de la convoquer... Sur plus de deux cents passages de chroniques, de lettres, de lois, où il est parlé de ces champs de mai, il n'en est pas un seul où nous lisions que le peuple ait délibéré, qu'il ait discuté une question, qu'il ait voté une résolution. Regardons de près le langage de ces chroniqueurs ; jamais ils ne disent : l'assemblée décide ; c'est toujours le roi qui, au milieu de l'assemblée, résout et décrète.

« ... Il est bien frappant que parmi tant de chroniqueurs qui nous parlent des champs de mai, il n'y en ait pas un seul qui nous les présente comme une institution de liberté ou comme une garantie du droit[2]... »

1. *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, t. III, p. 646. — Voy. Glasson, *Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre*, t. I, p. 75 et suiv.

2. *Revue des Deux-Mondes*, numéro du 1er janvier 1876 : *Gouvernement de Charlemagne. — Le pouvoir royal, l'Empire romain, les assemblées nationales*, par M. Fustel de Coulanges. — Voy. encore E. Glasson : *Histoire du droit et des institutions de la France*, t. II, pp. 319 et suiv., pp. 449 et suiv. — *Revue des Deux-Mondes*, numéro du 1er décembre 1878 : *L'Eloquence politique et parlementaire en France*,

Sous le régime féodal, il n'y eut plus d'assemblées nationales.

Dans l'organisation politique de cette période qui faisait de la nation un ensemble de petits royaumes distincts, et du roi un seigneur, il ne pouvait être question de besoins généraux ; il s'opéra forcément une répartition des affaires publiques[1].

Mais bientôt il fut accordé aux habitants des villes et des bourgs des chartes communales qui les garantissaient contre les exactions arbitraires ; et lorsque les communes se furent multipliées sur tout le territoire, alors apparut un troisième ordre dans l'Etat qui, à côté du clergé et de la noblesse, devint, sous l'ancien régime, un des éléments de la société politique du pays. On convoqua les députés des bonnes villes, comme on convoquait les barons et les dignitaires de l'Église pour délibérer sur les nécessités publiques.

C'est sous le règne de Philippe le Bel que nous trouvons les premiers véritables Etats généraux[2], et en 1314, que nous les voyons pour la première fois, semble-t-il, convoqués dans le but de voter des subsides. Ils se réunirent à Paris, au commencement d'août, dans la Cour du Palais. Enguerrand de Marigny « requist, pour le roy, aux bourgeois des communes qui ilec estoient assemblés, qu'il vouloit savoir lesquiels luy feroient ayde ou non... »[3].

avant 1789. — I. Les institutions représentatives et la parole publique avant les Etats généraux de 1302, par M. Ch. Aubertin. — Fuzier-Herman : *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*, p. 85.

1. Voyer Vuitry : *Etudes sur le régime financier de la France avant 1789*, pp. 141 et suiv., pp. 409 et suiv.

2. G. Picot, *Histoire des Etats généraux*, t. I, p. 26.

3. *Grandes Chroniques*, édition P. Paris, 1838, in-12, t. V, p. 207.

Y eut-il une assemblée d'Etats en 1317 ? C'est un point discuté[1].

En 1318, Philippe le Long convoqua les trois ordres, mais non simultanément ; leurs représentants furent, en effet, réunis à des époques et dans des villes différentes[2].

Si l'on en croit plusieurs documents, les Etats généraux auraient proclamé, vers 1338, le libre vote de l'impôt. Nicolle Gilles, chroniqueur du xv^e^ siècle, nous dit notamment que « Louis le Hutin aurait reconnu pour lui et pour ses successeurs qu'à l'avenir il ne se lèverait aucuns deniers dans le royaume que du consentement des trois Etats, qui en feraient en même temps l'emploi et le recouvrement »[3], et il ajoute que cette déclaration aurait été confirmée en 1338, dans l'assemblée des Etats : « Environ ce temps, en essuyvant le privilège de Loys le Hutin, roy de France, présent ledit roy Philippe de Valois qui si accorda que l'on ne pourroit imposer ne lever taille en France sur le peuple si urgente nécessité ou évidente utilité ne leur requéroit et de l'octroy des gens des Estats[4] ». Bien qu'aucun autre document ne vienne appuyer le passage précédent, il est vraisemblable que cette déclaration a été faite, ainsi que le rapporte le chroniqueur du xv^e^ siècle. Et ce qui nous autorise à donner créance à l'affirmation de Nicolle Gilles, c'est qu'en 1576,

1. Voy. Hervieu, *Recherches sur lespremiers Etats généraux et les assemblées représentatives pendant la première moitié du XIV^e^ siècle*, dans la *Revue de législation française et étrangère*, année 1875, p. 193.

2. Voy. Henri Hervieu, *Revue de législation*, année 1875, pp. 211 et suiv., pp. 489 et suiv.

3. Nous avons emprunté cette citation à l'ouvrage de M. G. Picot, *Histoire des Etats généraux*, t. I, p. 59.

4. *Annales*, règne de Philippe de Valois, ff. VI.

lors de la réunion des Etats de Blois, le roi fut prié par les députés du clergé de renouveler l'ordonnance faite aux Etats du temps « de Philippe de Valois, de l'an 1338, qui portait qu'il ne serait fait aucun impôt sur ses sujets sans leur consentement [1]. »

Les Etats généraux proclamèrent dans d'autres circonstances leur droit de consentir l'impôt. Le grand nombre de ces déclarations montre combien ils en avaient une notion précise ; ils tiennent à dire bien haut que les habitants du royaume sont maîtres de disposer de leurs propres deniers. Mais ces déc'arations ne contiennent-elles rien autre chose que des affirmations? n'y entre-t-il pas une part de protestation contre les agissements de la royauté, trop disposée à se passer du concours des assemblées? Le principe du vote de l'impôt s'est heurté constamment à la prétention des rois de gouverner par eux-mêmes ; et il faut bien avouer que celle-ci a réussi à étouffer en partie celui-là et l'a empêché de se développer librement.

Il y eut une réunion des Etats en 1343, à Paris, et ils votèrent pour un an une contribution de quatre deniers pour livre ; ils furent aussi convoqués en 1346 et en 1347 [2].

Dans le courant du XIVe siècle, nous voyons les Etats généraux assemblés encore en février 1351 ; ils ne prirent

1. Etats de Blois, 1576. Cahier du clergé, art. 429 (Lahourie et Duval, *Recueil de pièces originales sur les Etats généraux*). Toutefois il y a désaccord sur ce point. Certains auteurs soutiennent que cette réunion de 1338 a réellement eu lieu : ainsi G. Picot, *op. cit.*, t. I, p. 29 ; Thibeaudeau, *Histoire des Etats généraux*, t. I, p. 110 ; Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, t. I, p. 336. Mais cette opinion n'est pas partagée par tous ceux qui ont étudié la question. Voy. notamment, en sens contraire, Henri Hervieu, *Revue de législation française et étrangère*, année 1876, p. 451.

2. Voy. Henri Hervieu, *Revue de législation française et étrangère*, année 1875, pp. 463 et 476.

alors aucune décision, sous prétexte qu'ils n'avaient pas les pouvoirs suffisants pour consentir des impôts[1] ; le 30 novembre 1355, ils offrent au roi présent à la réunion d'entretenir 30.000 hommes d'armes à leurs dépens et lui accordent une gabelle sur le sel et une taxe sur les marchandises[2]. Dans cette réunion, les Etats proclament le principe de l'égalité devant l'impôt[3].

Sous le roi Jean, ils furent réunis plusieurs années de suite :

En 1355 (2 décembre), Pierre de la Forest, chancelier de France, « leur fit requête qu'ils eussent avoir ensemble quelle ayde ils pourroient faire au Roi, qui feust souffisant pour faire les frais de la guerre ». Et « pour ce qu'il avoit entendu que les subjets du royaume se tenoient fortement agrevés de la mutation des monnoies », le roi « offrit à faire forte monnoie et durable, mais » à condition qu' « on luy feist ayde qui fust souffisant à soustenir la guerre[4]. »

Autres réunions en 1356, 1357, 1358, 1359. « En octobre 1356, dit Augustin Thierry, les députés revinrent au nombre de plus de 800, dont 400 étaient de la bourgeoisie, avec une ardeur qui tenait de l'entraînement révolutionnaire. » En effet, le procès-verbal de cette assemblée, cité par Secousse[5], dit qu'il n'y avait pas eu jusqu'alors une assemblée aussi nombreuse.

1. Voy. Isambert, *Recueil des anciennes lois françaises*, t. IV, à la date du 5 avril 1350.

2. *Grandes Chroniques de France*, éd. Paulin, Paris, t. VI, ch. XII. Cette assemblée de 1355 réunit seulement les Etats de la langue d'oïl. Picot, *op. cit.*, t. I, p. 34.

3. Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, t. I, p. 361 ; G. Picot, *op. cit.*, t. I, p. 139.

4. *Grandes Chroniques*, t. VI, p. 19 ; G. Picot, *op. cit*, t. I, p. 34.

5. T. III, p. XLVII, n. b. Voy. aussi Isambert, collection des *Anciennes lois*, t. IV, p. 771 ; G. Picot, *op. cit.*, p. 44.

C'est assurément un des règnes où les assemblées des Etats généraux ont été le plus nombreuses. Mais ce n'est pas à dire que le principe du vote de l'impôt ait été observé d'une façon absolue : ainsi le roi Jean, de sa propre autorité, leva des taxes et rendit les aides permanentes [1].

Charles V imita son exemple [2].

Ces actes arbitraires, se produisant continuellement, soulevaient de temps en temps des protestations. Elles ne manquèrent pas sous Charles V, et ce roi, pris de remords, supprima, au moment de mourir, les taxes qu'il avait lui-même établies [3].

Cependant on continua à les percevoir sous Charles VI [4]. Le peuple était à bout ; et comme il arrive en pareil cas, au lieu d'organiser une résistance pacifique, sa fureur se traduisit en faits brutaux ; il y eut une petite révolution, qui a pris le nom de Journées des Maillotins. A Paris, la population courut à l'arsenal, y saisit des maillets de plomb, et tua les collecteurs ; ce ne fut pendant plusieurs jours que massacre et pillage (mars 1381).

On supprima les impôts, et en avril 1382, on convoqua à Compiègne les Etats généraux, qui, forts de leurs droits, ne voulurent point les rétablir ; cependant ils furent obligés de céder, et on perçut dans tout le royaume les

1. Par l'ordonnance du 5 déc. 1360, le roi Jean établit des droits sur les ventes, le sel et les boissons (*Ord.*, t. III, p. 433) ; G. Picot, t. I, p. 86.

2. Voy. G. Picot, t. I, p. 227. Sous Charles V, il y eut des assemblées des Etats en juillet 1367, en mai et décembre 1369.

3. *Ord.*, VIII, p. 710 ; Picot, t. I, p. 238, note 2.

4. Il y a controverse sur le point de savoir si l'assemblée du mois de novembre 1380, tenue à Paris, a été une réunion des Etats généraux, ou simplement une réunion de notables. Voy. notamment Picot, t. I, p. 240, note 2.

aides, les gabelles, les fouages et les autres subsides[1].

De 1382 à 1412, point de réunion des Etats généraux.

Charles VII, au milieu des difficultés qui signalèrent le début de son règne, rechercha leur appui. Il les réunit donc assez souvent : en janvier 1422, à Bourges, et au mois de mars de la même année[2]. Cette dernière réunion était celle des Etats de la langue d'oïl, qui s'assemblèrent à Selles en Berry ; au mois de mai de la même année, les Etats de la langue d'oc furent convoqués à Carcassonne[3]. Autre réunion en 1424 à Selles[4] ; en 1425, les Etats de la langue d'oïl et de la langue d'oc sont convoqués à Mehun-sur-Yèvre, en Berry. Il y eut deux autres convocations à Chinon, en 1427 et en 1428 ; en 1435, à Tours ; en 1439, à Orléans.

Sous Charles VII, la taille devint permanente. On ne peut méconnaître combien l'autorité des Etats généraux en fut diminuée ; le roi déclara que désormais il pouvait se passer de leur consentement : « les aydes, disait-il, avoient esté mises sur les seigneurs et de leur consentement, et quant aux tailles, le roy, quand il a esté au lieu, les a appelez ou fait savoir, combien que de son autorité royalle, veu les grans affaires de son royaume, si urgents comme chacun scet, et mesmement ses ennemis en occupant une grande partie, et détruisant le surplus, les peut mettre sus, ce qu'autre que lui ne peut faire sans son congé, et *n'est jà nul besoin d'assembler les trois Estats pour mettre sus lesdites tailles ;* car ce n'est que charge et dépense au

1. Ordonn. du 21 janv. 1382 ; Picot, t. I, p. 248 ; Clamageran, *op. cit.*, t. I, p. 419.

2. *Histoire du Languedoc,* par dom Vaissette, t. IV, p. 460 ; Picot, t. I, p. 306 ; Clamageran, *op. cit.*, t. I, pp. 472 et suiv.

3. *Ord.* t. XIII, préf. p. VI.

4. *Histoire du Languedoc,* t. IV, p. 462.

pauvre peuple qui a à payer les frais de ceux qui y viennent...[1]. »

Louis XI ne les réunit qu'une fois à Tours, en 1467.

La nation profita de la jeunesse de son successeur pour ressaisir ses droits; de toutes parts on réclamait une assemblée des Etats. Ils furent convoqués à Tours, le 5 janvier 1483. Ils exigèrent qu'on leur présentât un état exact des recettes du domaine royal et du produit des aides. Cette prétention fut trouvée exagérée : « On voulait, disait-on, examiner les secrets du roi, pour ainsi dire les secrets de son cœur; les Etats généraux n'avaient jamais poussé si loin l'audace[2]. » Les comptes présentés furent d'ailleurs reconnus inexacts. Ils demandèrent également à être convoqués d'une manière périodique : « Il semble, y était-il dit, que pour le bien et la réformation du royaume, le seigneur doit déclarer que les Etats seront assemblés dans le terme de deux ans en deux ans[3]. »

Louis XII convoqua les Etats à Tours, en 1506.

Sous François Ier, il n'y eut pas d'Etats généraux[4] : « François Ier, dit Sully, laissa en instruction et pratique à ses successeurs, de ne requérir plus le consentement des peuples, pour obtenir des services et des assistances d'eux, ainsi de les ordonner de pleine puissance et autorité royale, sans alléguer autre cause ni raison que celle de tel est notre bon plaisir[5]. »

1. *Plaintes des seigneurs et réponses du roi,* dans Monstrelet, éd. Buchon, t. VII, p. 187 ; voy. Picot, t. I, p. 338.
2. Propos rapportés dans le discours du juge du Forez, p. 361. Voy. Picot, t. I, p 381.
3. Voy. Picot, *op. cit.*, t. I, p. 402.
4. Clamageran, t. II, p. 108.
5. *Economies royales*, t. VIII, p. 455.

Henri III ne les convoqua qu'une fois, le 5 janvier 1557, à Paris.

Ils furent assemblés en 1560 à Orléans, sous Charles IX. Le roi leur demanda des subsides pour faire face aux dettes considérables contractées par ses prédécesseurs. Ils furent aussi réunis l'année suivante à Pontoise. La question de la périodicité des convocations est de nouveau agitée à Orléans et à Pontoise. Il était évident que leur puissance devait être accrue par la régularité des réunions; elle aurait fait d'eux un rouage essentiel de l'administration; ils auraient pu donner aux affaires du pays une direction conforme aux désirs et aux aspirations des populations. Voici un extrait de l'exposé des motifs (réunion d'Orléans) : « Sa Majesté avait pu juger quels étaient les inconvénients, les abus et les dangers qui accablaient le royaume... Ces grandes maladies n'avaient pas été engendrées en un seul jour, mais se sont accumulées d'une continuité de mal sur mal, faute d'y avoir donné remède en temps et heure qui est la discontinuation de l'ordre des Etats introduits par les rois ses prédécesseurs, avec une tant sainte providence, que d'elle principalement est procédée la longue durée et prospérité que le royaume a eue sur toutes les autres monarchies... Les inconvénients s'augmenteront si les Etats ne sont pas plus fréquents qu'ils n'ont été ci-devant. » Ils se contentaient à la rigueur d'une réunion quinquennale, mais toutefois « pour plus long terme [1]. » La noblesse était encore moins exigeante : des convocations décennales lui paraissaient suffisantes.

Mais les Etats se repentirent vite d'avoir demandé si peu, et dans la réunion de Pontoise, il ne s'agit plus de 10 ans,

1. Cahiers du tiers Etat, a. 352, 353.

ni même de 5 ans; les Etats entendent être convoqués tous les deux ans.

Quinze ans après eut lieu la première réunion des Etats de Blois. Invoquant les difficultés financières, qui n'avaient fait qu'augmenter dans ce laps de temps, le roi leur demanda l'autorisation de vendre des biens du domaine jusqu'à concurrence de 300.000 fr. de rentes perpétuelles ; ce fut une occasion pour le tiers de déclarer que le roi n'était qu'un simple usager du domaine et qu'il ne pouvait l'aliéner sans la volonté de la nation. Le roi, dont la demande avait été mal accueillie, ne prit guère souci de ces affirmations, et, de sa propre autorité, engagea le domaine et créa de nouvelles taxes.

Dans cette même assemblée, la périodicité des Etats est encore demandée : « A l'avenir, pour obvier que le royaume ne tombe en la misère et désolation où il se voit, pour n'avoir d'heure extirpé les vices et abus qui ont causé sa ruine... semble au clergé que Votre Majesté doit déclarer que ses Etats seront encore assemblés dedans 2 ans prochainement venans, et après-ci, tenus de 5 ans en 5 ans, en la même ville de Blois [1]... »

Le libre vote de l'impôt fait encore l'objet d'une déclaration formelle. On lit à ce sujet dans les cahiers du clergé et du tiers : « S'il advient qu'il soit besoin de lever subsides sur le peuple et sujets de Votre Majesté, semble que nulle imposition ne se peut faire sans assembler lesdits trois Etats, et sans déclarer les causes et nécessités du roi et du royaume [2]... »

Henri III convoqua les Etats, à Blois en 1588. Il y eut,

1. Cah. du Clergé, 433.
2. Clergé, 240 ; Tiers, 446.

en quelque sorte, lors de cette assemblée, une proclamation du principe de la souveraineté nationale : les Etats se déclarèrent les détenteurs du pouvoir et dénièrent au roi le droit de faire la guerre ou la paix, ou de percevoir des taxes, ou encore d'accorder des pensions sans leur consentement ; et ils obligèrent Henri III à supprimer les dernières taxes établies sans leur autorisation, car, disaient-ils, c'est par l'avis des Etats et non autrement que les subsides peuvent être votés [1]. Si une taxe était établie sans leur consentement, on devait refuser de la payer : « Où il sera fait aucune levée, pour quelque cause que ce soit, sans le consentement des Etats généraux, soit permis aux communautés de s'opposer ; et jusqu'à ce que l'opposition soit levée aux Etats généraux, soit ladite levée sursise [2] ».

Les désordres qui signalèrent la régence de Marie de Médicis avaient aggravé la situation financière. Le Trésor était épuisé, et pour combler le vide, il fallait augmenter la taille et les aides. Les Etats généraux furent réunis en 1614 ; ils demandèrent la communication des états de recettes et de dépenses, et exigèrent des réformes, entre autres la suppression de la vénalité des charges, la réduction des pensions, et la création d'une chambre de justice chargée de juger les financiers. On promit de leur donner satisfaction sur tous ces points ; mais les Etats généraux dissous, toutes ces promesses furent oubliées.

Ici s'ouvre une longue parenthèse dont les points extrêmes sont marqués par ces deux dates : 1614 et 1789. Pendant cette période de près de deux siècles, la représentation nationale est tout à fait écartée. La Couronne se réserve tous droits en matière financière. Louis XIV, à la

1. Cl. 218 ; Nob. 233.
2. Tiers, 223, 224.

fin de son règne, ne demande-t-il pas aux docteurs de Sorbonne une consultation pour faire déclarer qu'il était en France le seul propriétaire, dont les sujets auraient été les tenanciers, les fermiers ? Et sous Louis XV, une déclaration du 28 mars 1764 interdit « d'imprimer, débiter, ou colporter aucuns écrits, ouvrages ou projets concernant la réforme des finances ou leur administration passée, actuelle ou future [1]. »

Ce court aperçu historique suffit à montrer combien les Etats généraux avaient une notion précise de leurs droits en matière financière. Ils déclarent à chaque réunion qu'ils ont seuls pouvoir, comme représentants du pays, de consentir des impôts. Non seulement ils veulent être seuls à détenir la bourse des deniers publics, mais ils prétendent ne l'ouvrir qu'en connaissance de cause ; ils s'informent de l'emploi qui sera fait de l'argent demandé. Ils exigent des pièces justificatives des dépenses faites. Ils se réservent la disposition du domaine, le droit d'établir des pensions, etc... En un mot, les divers éléments de notre droit budgétaire moderne se retrouvent à peu près au complet dans les revendications ou dans les affirmations des Etats généraux. On s'imagine aisément l'influence considérable qu'ils auraient eue sur la marche de l'administration s'ils avaient été réunis d'une manière régulière, comme ils l'ont demandé à plusieurs reprises. Mais il s'en est fallu de beaucoup, on l'a constaté, que cette condition ait été réalisée. Dans ce long espace de plusieurs siècles, les années marquées par des assemblées des Etats appa-

1. Clamageran, *op. cit.*, t. III, p. 387 ; Worms, *le Budget de la France dans le passé et dans le présent*, p. 12.

raissent, surtout dans certaines périodes, fort clairsemées. Des rois même, comme François Ier, Louis XIV, Louis XV et d'autres, dont les règnes eurent pourtant une durée assez longue, ont laissé dormir ce rouage de notre ancienne organisation politique.

C'est assurément par ce côté-là, par ce défaut de régularité, que péchait surtout la représentation. Il manquait forcément aux Etats l'esprit de suite, qui est pourtant nécessaire à la direction des affaires.

Mais ce système représentatif laissait encore à désirer à d'autres points de vue ; il n'avait pas à sa base des règles bien établies ; tout ce qui touche le mode d'élection, la composition des Etats, était variable ; c'étaient là des points qu'on n'avait pas pris assez de souci d'enfermer dans une réglementation précise.

Il semble que dans ces assemblées on doive retrouver les représentants des trois ordres ; pourtant en plusieurs circonstances il paraît bien que l'un des éléments a fait défaut ; du moins il n'y a pas de trace de sa participation aux débats.

Et puis, ne peut-on pas dire que l'influence des Etats perdait de sa force par suite de leur fractionnement ?

Ils ne formaient pas toujours un seul corps, réuni sur un même point du territoire, comme les assemblées législatives de notre époque. A la place de cette centralisation, c'était souvent le morcellement : une partie des représentants étaient convoqués dans une ville, et les autres ailleurs ; ces réunions partielles avaient d'ailleurs lieu tantôt en même temps, tantôt d'une manière successive. Il faut bien le reconnaître, ce n'était pas alors chose aussi facile que de nos jours, que de se transporter d'un point à l'autre du pays. Les déplacements étaient longs

et coûteux. Il y avait là des difficultés matérielles dont on est obligé de tenir compte.

Ne peut-on pas critiquer encore le mode de délibération des Etats ? Au lieu de débattre les questions en commun, ce qui eût donné à leurs discussions une ampleur et une force qui auraient rejailli sur leurs vœux et leurs décisions, il arrivait, en de nombreuses circonstances, que les trois ordres tenaient séance à part, discutant chacun de leur côté, dans des locaux distincts, et consignant dans des cahiers différents les résultats de leurs délibérations.

Tout imparfaite qu'était cette représentation, pour les causes que nous venons de dire, on ne peut méconnaître qu'elle a donné des résultats importants. Ces assemblées d'hommes éclairés, guidés par le souci des intérêts du pays, dépositaires des vœux et des aspirations du peuple, devaient exercer sur la gestion des affaires une influence et un contrôle, dont on ne peut que regretter l'absence à partir de 1614, et jusqu'à la Révolution [1].

1. A cause du peu d'espace dont nous disposions, nous n'avons pu que donner une idée très imparfaite de l'application du principe du vote de l'impôt sous l'ancienne monarchie. Ce court aperçu historique est forcément incomplet à plus d'un point de vue. Nous n'avons pu, pour ainsi dire, qu'établir un état chronologique des réunions des États généraux, alors qu'il aurait fallu pénétrer dans les détails de leurs délibérations, exposer leurs doléances, leurs décisions, déterminer l'influence qu'ils ont exercée en matière financière.

Les Etats généraux n'ont pas d'ailleurs été les seuls corps représentatifs de l'ancienne monarchie. A côté d'eux ont fonctionné d'autres assemblées, qui ont joué un rôle important : les Etats provinciaux. Toutefois il ne faut pas s'attendre à rencontrer dans les Etats provinciaux, pas plus que dans les Etats généraux, une représentation bien organisée. D'abord toutes les provinces n'avaient point des Etats, et dans celles qui, plus favorisées, en possédaient, ils n'étaient point réunis d'une manière régulière. D'ailleurs les membres du tiers Etat qui prenaient part à ces assemblées n'étaient pas toujours les élus de ceux qu'ils représentaient ; ils étaient souvent, au contraire, choisis par le roi.

Nous ne nous arrêterons pas à exposer les attributions des Parlements en matière financière. Ils n'étaient point élus par la nation, et ne formaient pas, par conséquent, des corps représentatifs.

Nous avons vu combien l'application du principe du vote de l'impôt a été irrégulière sous l'ancienne monarchie. Même elle a fait tout à fait défaut pendant près de deux siècles. Mais ce n'est pas à dire que la notion en eût disparu par le non-usage, à l'instar d'une prescription qui détruirait un droit. Tout au contraire, le principe de la souveraineté nationale allait toujours se précisant. Il se faisait dans les esprits un travail qui allait avoir pour résultat l'éclosion de conceptions nouvelles dans l'ordre politique. On peut même dire que le sentiment de leurs droits, empêché de se manifester dans la pratique, en avait acquis, chez nos ancêtres, plus de force ; et sa tendance à l'expansion devenant plus grande, il finit par éclater.

L'Assemblée nationale revendiqua avec énergie le droit pour la nation de voter l'impôt, et dans son adresse de remerciements anticipés à Louis XVI, elle s'exprimait dans les termes suivants : « L'Assemblée nationale, voulant prévenir les difficultés que pourraient traverser la perception et l'acquisition des contributions, difficultés d'autant plus dignes d'une attention sérieuse qu'elles auraient pour base un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le roi et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers et de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation... décrète que toute

levée d'impôts et contributions de toute nature qu n'aurait pas été formellement et librement accordée par l'Assemblée cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume, quelle que soit la forme de leur administration. »

Désormais le principe est nettement posé, et il sera proclamé par les diverses constitutions qui vont se succéder:

Déclaration des droits de l'homme (art. 14). Constitution des 3-14 septembre 1791 (t. III, ch. III, sect. 1, art 1er ; t. IV, a. 1er).

Déclaration des droits et Constitution de 1793 Déclaration des droits, a. 20 ; Constitution, a. 53, 54, 55).

Déclaration et Constitution du 5 fructidor an III (Déclaration, a. 16 ; Constitution, a. 86, 95, 161, 162, 302, 903).

Constitution de l'an VIII (a. 45). Si le principe du vote de l'impôt était reconnu par cette Constitution, en fait il fut pour ainsi dire constamment violé sous le Consulat et l'Empire. Napoléon, esprit autoritaire et absolu, devait chercher à s'affranchir le plus possible du contrôle de la nation. Les budgets qui étaient soumis au Corps législatif ne donnaient point de renseignements exacts tant sur les besoins que sur les ressources de l'Etat; leurs chiffres étaient trompeurs ; il les abaissait ou les élevait à son gré[1]. N'établit-il pas, à plusieurs reprises, des taxes par simple décret ? Il en fut ainsi notamment pour l'impôt du sel (Décret des 16 et 27 mars 1806) et pour le monopole des tabacs (Décret du 29 déc. 1810) ; plus tard, un décret du 11 novembre 1813 ajouta 30 centimes additionnels à la taxe sur le sel et un décime à toutes les taxes

1. Marquis d'Audiffret, *Système financier de la France*, t. II, p. 488.

indirectes et aux octrois. En 1814, le Sénat, prononçant la déchéance de Napoléon, invoquait, comme un des principaux motifs de cette décision, le fait d'avoir violé le pacte constitutionnel « en levant des impôts, en établissant des taxes autrement qu'en vertu d'une loi. »

Ce principe, nous le voyons de nouveau inscrit dans les constitutions suivantes :

Charte de 1814 (art. 48).

Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire (art. 34).

Charte de 1830 (art. 41).

Constitution de 1848 (art. 16 et 17).

Constitution de 1852 (art. 39).

Constitution de 1875 (Loi du 24 fév., art. 8).

Le législateur a voulu établir des garanties pour assurer l'observation de ce principe.

Les lois annuelles de finances, en effet, reproduisent l'article 38 du décret du 31 mai 1862, emprunté à l'article 94 de la loi du 15 mai 1818, et ainsi conçu : « Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par la loi de finances de l'exercice..., à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant 3 années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception. »

L'interdiction de percevoir des impôts non votés est encore garantie par l'art. 174 du code pénal, qui punit le crime de concussion de la réclusion ou de l'emprisonnement.

Le principe fondamental du vote de l'impôt est donc pleinement reconnu.

Est-ce à dire toutefois qu'il soit arrivé au dernier terme de son évolution, et qu'il n'y ait plus dans cette partie du domaine de nos institutions politiques, de terrain pour la marche en avant ?

On pourrait croire qu'oui, tant au sein du Parlement, ou dans la presse, cette importante question des droits de la nation souveraine est souvent agitée et résolue dans un sens favorable ; tant aussi le contribuable placé au dernier rang par le maigre chiffre de sa contribution se montre chatouilleux à l'endroit de ses droits politiques.

Cependant nous allons voir qu'il y a en notre matière une importante lacune qu'on peut être, à raison, étonné de rencontrer dans la législation d'un peuple qui a la prétention d'être libéral.

Nous n'entendons point parler des restrictions que comporte l'exercice du droit budgétaire, et qui ont leur source dans la volonté même du Parlement.

Celui-ci n'use pas toujours de son droit avec toute la rigueur possible. Il se dessaisit parfois d'une partie de ses pouvoirs en faveur du gouvernement. Nous avons déjà vu un de ces cas de délégation, à propos de la vente de biens du domaine national ; il y en a d'autres auxquels nous nous attacherons dans un chapitre suivant ; citons, par exemple, dès maintenant, la faculté pour le gouvernement de s'adjuger lui-même des crédits, pourvu toutefois que certaines conditions soient réalisées.

Mais ces restrictions, c'est le Parlement lui-même qui les a établies, parce qu'elles lui ont paru difficiles ou même impossibles à écarter ; c'est ainsi qu'on ne peut enlever d'une façon absolue au gouvernement le droit d'ou-

vrir des crédits en dehors des sessions du Parlement ; tout ce que peut faire celui-ci, c'est de renfermer cette faculté dans des limites aussi étroites que possible.

De même, si le Parlement, qui détermine lui-même l'étendue de la spécialité législative, en assignant aux crédits une destination déterminée, laisse au pouvoir exécutif une initiative trop étendue, il ne doit s'en prendre qu'à lui ; il peut la restreindre dans l'avenir, si le gouvernement vient à en abuser.

En un mot, si notre Parlement n'exerce pas son droit budgétaire d'une manière plus étendue, c'est que cela lui est impossible ou lui paraît inutile. D'ailleurs une nation, aussi bien qu'un individu, est libre de ne pas faire d'un droit qui lui appartient, tout l'usage qu'il comporte. Exerce-t-elle d'une manière restreinte l'une quelconque de ses prérogatives, si ces restrictions sont voulues ou lui sont imposées par la nécessité, elles peuvent engendrer des inconvénients ; mais rigoureusement il n'y a pas, à proprement parler, violation du principe du vote de l'impôt.

Mais la violation est manifeste, au contraire, quand les contribuables ne sont pas libres de consentir les impôts qu'ils payent, ni d'en déterminer l'emploi.

Eh bien, notre législation n'est pas à l'abri de toute critique, en ce qui concerne l'application rigoureuse du principe. Il s'y est glissé, à propos des colonies, une contradiction qu'il importe de relever. Les colonies ne jouissent pas, en effet, du complet exercice de leurs droits. On peut dire que la métropole a donné, elle aussi, un de ces exemples d'illogisme qui a marqué la conduite de l'Angleterre à l'égard de ses colonies, et que des membres mêmes du Parlement anglais ont eu la franchise de lui reprocher.

Voyons ce qu'il en est en France.

L'organisation financière des colonies peut être établie suivant deux systèmes différents. Ou bien elles verseront une partie de leurs ressources à l'Etat, qui, en retour, prendra à sa charge toutes les dépenses d'intérêt général qui les concernent, comme cela se passe dans la France métropolitaine. Ou bien on laissera à la colonie le produit de ses impôts, et elle pourvoira elle-même à ses propres dépenses, l'Etat ne se chargeant que de certaines dépenses de souveraineté. Le premier système est celui de l'assimilation financière; l'autre est dit système de l'autonomie financière. L'un et l'autre ont été suivis en France, au cours du siècle[1].

C'est le système de l'autonomie qui a cours à l'heure actuelle.

Or, si on se laissait guider, par l'idée qui domine notre législation budgétaire, voici les conclusions auxquelles on devrait aboutir : déclarer les colonies maîtreses de leurs budgets; leur laisser toute latitude pour tout ce qui concerne impôts et dépenses.

Nous allons voir combien il s'en faut qu'on soit allé jusqu'au bout de ces conclusions.

Les colonies les plus mal partagées sont celles, comme la Guinée française, le Bénin, le Congo français, etc., qui n'ont pas de conseils généraux. Elles n'établissent pas leurs budgets. Ceux-ci sont l'œuvre du conseil d'administration, et il est, en général, soumis à l'approbation du ministre des colonies [2].

1. Voy. A. Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, pp. 477 et suiv.

2. La Cochinchine n'a pas de conseil général, mais son conseil colonial a à peu près les mêmes attributions qu'un conseil général. Voy. Girault, p. 465.

Il convient aussi de noter, pour Mayotte et Nossi-Bé, que les ques-

Les colonies qui ont un conseil général sont plus favorisées. En principe, elles déterminent elles-mêmes leurs dépenses et leurs impôts par l'intermédiaire de leurs représentants.

Les colonies dotées d'un conseil général sont les suivantes:

La Réunion et les Antilles, qui, par ordre de dates, viennent en premier lieu. C'est un sénatus-consulte de 1854 qui a rétabli dans ces colonies les conseils généraux dont les avaient déjà dotées des ordonnances de Charles X[1]. Ceux-ci avaient d'ailleurs été remplacés, en 1833, par des conseils coloniaux, munis de pouvoirs plus étendus, lesquels avaient été à leur tour supprimés par la loi du 27 avril 1848.

Cette même loi de 1848 avait également supprimé le conseil colonial de la Guyane et les conseils généraux de l'Inde et du Sénégal. Mais ils ont été rétablis : dans l'Inde, par un décret du 25 janvier 1879, et au Sénégal par un décret du 4 février 1879. Un décret du 23 décembre 1878 a donné également un conseil général à la Guyane.

Deux décrets du 2 avril 1885 ont donné des conseils généraux à Saint-Pierre et Miquelon et à la Nouvelle-Calédonie, et un décret du 28 décembre de la même année a également doté d'un conseil général les établissements de l'Océanie.

En principe, nous l'avons déjà dit, les colonies dé-

tions d'impôt ou de budget ne sont pas soustraites d'une manière absolue à l'examen des intéressés : en effet, lorsqu'elles viennent en délibération devant le conseil d'administration, les colons citoyens français élisent deux délégués qui prennent part à la discussion. (D. du 14 juillet 1877, art. 5.)

1. Mais sous Charles X, c'était le roi qui nommait les membres de ces conseils généraux. Girault, *op. cit.*, p. 455.

terminent elles-mêmes leurs dépenses et fixent leurs impôts par l'intermédiaire de leurs représentants. « En règle générale, dit M. Girault, aucun impôt ne peut être perçu aux colonies s'il n'a été voté par le conseil général. C'est l'application du principe de droit public d'après lequel l'impôt doit être consenti par les contribuables [1] ».

Toutefois ce principe n'est pas, en ce qui les concerne, appliqué d'une manière absolue.

Nous avons vu que le droit de consentir l'impôt im-implique le droit de le refuser, que celui-ci est le corollaire du premier. Or ces conseils généraux, pas plus que ceux de la métropole, ne peuvent d'une manière absolue refuser les crédits nécessaires aux dépenses de la colonie. Les budgets locaux des colonies, en effet, comme nos budgets départementaux et communaux, comprennent un groupe de dépenses qui sont obligatoires en ce sens qu'elles ne peuvent pas ne pas être effectuées; les conseils généraux ne sont pas libres de refuser les crédits qui leur sont nécessaires. Au nombre de ces dépenses obligatoires figurent les dettes exigibles, les frais de matériel de la justice et des cultes, le loyer, l'ameublement et l'entretien du moblier de l'hôtel du gouvernement, etc. (art. 7 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866).

Le législateur a prévu l'hypothèse où un conseil général ne consentirait pas une dépense obligatoire ou n'y affecterait qu'un crédit insuffisant. Lorsqu'elle viendra à se produire, le gouverneur effectuera provisoirement ces dépenses à l'aide du fonds des dépenses imprévues; en cas d'insuffisance, elles seront inscrites d'office au budget par le ministre, sur la proposition du gouverneur. Les

1. Girault, p. 501.

sommes nécessaires à leur exécution seront empruntées aux fonds libres, et lorsque ceux-ci seront épuisés, elles seront prises sur les crédits destinés aux dépenses facultatives. En dernier lieu, on pourra recourir à des augmentations de taxes (art. 8 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866).

Les dérogations au principe, toutefois, n'ont pas dans tous les cas le même caractère de gravité. On doit faire une distinction entre les colonies, suivant que leur représentation au Parlement de la métropole a été organisée sur des bases plus ou moins larges. Si cette représentation était régie par les mêmes règles et établie avec la même étendue que dans la métropole, les dérogations dont nous parlons ne seraient qu'apparentes ; il en serait des colonies, comme de nos départements ou de nos communes, dont les budgets renferment un certain nombre de dépenses obligatoires ; mais ces limitations auxquelles se trouvent soumis les droits de ces conseils locaux ont été, en somme, établies par les représentants de la nation, qui sont donc les mandataires des départements et des communes, comme les conseillers généraux ou municipaux, mais à un bien plus haut degré, puisqu'ils ont reçu mission d'organiser la représentation locale.

Mais les colonies, nous le verrons plus loin, ne sont pas toutes représentées au même degré au Parlement français ; c'est là un point dont il faut tenir compte pour apprécier l'étendue des dérogations dont il vient d'être parlé.

Enfin une autre restriction résulte de la loi du 11 janvier 1892, qui méconnaît le droit pour les colonies d'établir elles-mêmes leurs tarifs de douane. Cette loi, en effet, est venue décider que les taxes douanières mises par le

législateur français sur les produits étrangers pénétrant en France frapperont également ces mêmes produits à leur entrée dans les colonies. C'est le système de l'assimilation douanière.

Le régime de l'assimilation douanière n'a pas été introduit pour la première fois par la loi de 1892. Il était déjà en vigueur sous l'empire de la loi du 3 juillet 1861, qui supprima à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, le système colonial suivi en France pendant plus de deux siècles et qui méconnaissait la liberté commerciale des colonies.

Aux termes de l'art. 2 de cette loi de 1861, les produits étrangers pénétrant dans ces colonies acquittaient les mêmes droits qu'à leur entrée en France. La métropole imposait donc aux colonies leurs tarifs douaniers. Il y avait là une restriction grave au principe du vote de l'impôt, puisque la faculté d'établir leurs taxes douanières leur était retirée.

Cette restriction ne fut pas longtemps maintenue.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 la fit disparaître et reconnut aux conseils généraux des Antilles et de la Réunion le droit de fixer leurs tarifs douaniers. C'était le système de l'autonomie douanière qui se trouvait ainsi substitué au régime de l'assimilation. Toutefois ces conseils généraux ne jouirent pas d'une liberté complète ; ils ne purent pas mettre des droits de douane sur les produits de la métropole ; on les autorisa seulement à frapper ces produits d'un droit d'octroi de mer destiné à grossir le budget des communes.

Le législateur de 1892 est venu enlever aux colonies le droit d'établir leurs tarifs douaniers et les a soumises au système de l'assimilation douanière.

Nous n'avons pas à nous préoccuper des résultats économiques de la loi de 1892; mais, si l'on se place sur le terrain constitutionnel, il faut avouer que cette loi n'est pas à l'abri de toute critique.

Toutefois le reproche qu'on peut adresser au législateur n'a pas la même portée en ce qui concerne les diverses colonies. Il faut également faire entre elles la distinction que nous avons soulevée précédemment en parlant des restrictions apportées à la faculté, pour les conseils généraux, d'établir les dépenses et les impôts des colonies.

Il en est tout d'abord auxquelles la loi ne s'applique pas : le Sénégal et les établissements de la côte occidentale d'Afrique (sauf le Gabon) ; Diégo-Suarez et ses dépendances; Obock, l'Inde française, Tahiti et ses dépendances. Il en est de même des protectorats de Tunisie et de Madagascar.

Pour les autres colonies, l'atteinte au principe du vote de l'impôt qui résulte de la loi de 1892 est en raison inverse du degré de leur représentation au Parlement. Si celle-ci était, en effet, régie par les mêmes règles que la représentation de la métropole, l'assimilation douanière s'imposerait tout naturellement.

Les développements qui précèdent ont montré l'importance du rôle que joue ici la représentation coloniale au Parlement de la métropole. Voyons donc comment elle est organisée.

Pour quelques colonies elle fait complètement défaut : ainsi pour Saint-Pierre et Miquelon.

D'autres élisent un ou deux députés. Enfin il en est qui, plus privilégiées, ont des représentants dans les deux assemblées.

Sous l'empire des lois constitutionnelles et organiques

de 1875 (loi du 24 février 1875, art. 2; loi du 30 nov. 1875), la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et l'Inde française avaient chacune un député et un sénateur.

Des lois postérieures ont étendu la représentation coloniale. Depuis la loi du 8 avril 1879, la Guyane élit un député, de même que le Sénégal. Depuis la loi du 28 juillet 1882, la Cochinchine est représentée au Parlement par un député; la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ont deux députés au lieu d'un.

Il est évident qu'en ce qui concerne les colonies dont la représentation n'est pas complète, l'ingérance de la métropole, telle que nous l'avons déterminée, dans leurs questions financières n'est pas du tout en conformité avec le principe fondamental du vote de l'impôt.

Voici dans quels termes M. Girault, se plaçant sur le terrain du droit constitutionnel, apprécie notamment l'œuvre du législateur de 1892 : «... Il y a un reproche à notre avis beaucoup plus grave à faire au législateur de 1892 : c'est d'avoir méconnu, sans peut-être même y songer, le principe fondamental de droit constitutionnel, qui, dans tous les pays civilisés, est la base des libertés publiques, celui du vote de l'impôt.

« Etendre notre tarif général des douanes aux colonies représentées au Parlement, cela était légitime. On pouvait critiquer ou approuver cette mesure, mais elle était d'une correction indiscutable. Les Antilles, la Guyane, la Réunion, la Cochinchine ont dans le Parlement des représentants dont plusieurs même ont su acquérir une considération et une autorité fort enviables. Leurs députés pouvaient discuter la loi projetée à la tribune, proposer des amendements; ils ont été appelés à voter.

Au point de vue constitutionnel il n'y a rien à dire.

« Mais Saint-Pierre et Miquelon, la Nouvelle-Calédonie n'ont pas pu se défendre. Ces colonies n'élisent point de députés ni de sénateurs, mais seulement des délégués au Conseil supérieur des colonies. *Leurs habitants ont donc été assujettis à un impôt qui n'a pas été voté par leurs représentants...* Il est triste de penser que si, au lieu de trouver en face de lui des colonies faibles, peu peuplées et relativement dociles, le Parlement français s'était heurté à des colonies puissantes, nombreuses et jalouses de leurs droits comme les colonies anglaises, il y aurait regardé à deux fois avant de violer à leur égard le principe pour lequel les Anglais, au XVII^e^ siècle, ont fait une révolution, et pour lequel les Américains au XVIII^e^ ont lancé la déclaration de Philadelphie qui a été le signal de la guerre d'indépendance [1]... »

La France avait donc attendu longtemps avant d'exercer dans toute sa plénitude la plus importante des prérogatives qui appartiennent à une nation. L'Angleterre a été plus heureuse. Dès le XV^e^ siècle, Commines disait : « Selon mon avis, entre toutes les seigneuries du monde dont j'ai connaissance, où la chose publique est le mieux traitée, c'est l'Angleterre. »

Dans ce pays où les libertés politiques ont trouvé un terrain favorable à leur éclosion, et où elles se sont particulièrement développées, le principe du vote de l'impôt devait être de bonne heure proclamé.

« Il a été admis depuis un temps immémorial, comme

1. *Le nouveau regime douanier et ses résultats*, article paru dans la *Revue d'Economie politique* du mois de novembre 1894.

une des lois fondamentales de l'Angleterre, nous dit Macaulay, que le roi ne pouvait imposer de taxes sans le consentement du Parlement [1]. »

Si l'on en croit les historiens de ce pays, les rois saxons eux-mêmes n'auraient pu lever des impôts sans le concours d'une assemblée d'hommes sages connue sous le nom de *Witenagemot* [2]. Mais par suite de l'insuffisance des documents, on ne peut savoir d'une façon précise quelles étaient la composition et les attributions de cette assemblée.

Quoi qu'il en soit, ce principe est certainement proclamé dans une charte de Guillaume le Conquérant, où il est dit que le roi ne peut de sa propre autorité établir aucun impôt sans le consentement du conseil commun du royaume. Mais cette charte fut souvent violée par ses successeurs; aussi sous Jean-sans-Terre, les barons obligèrent-ils le roi à signer la Grande Charte [3], qui défendait au souverain de lever ni « aides ni escuage sans le consentement du grand conseil du Royaume ». (*Nisi per commune concilium regni nostri*).

D'après les statuts *De tallagio non concedendo et confirmatio chartarum* de la 25e année d'Edouard Ier, « nulle taille ou aide ne peut être prise ou levée sans le consentement et l'assentiment des archevêques, évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres du pays [4] ».

1. *Histoire d'Angleterre*, t. I, p. 35.

2. Voy. Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. I, p. 42 ; Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. I, 4e leçon, p. 69 et suiv., et 5e leçon.

3. Macaulay, *op. cit.*, t. I, p. 35 ; Guizot, II, 8e et 9e leçons.

4. Macaulay, *op. cit.*, t. I, p. 36 ; Glasson, III, p. 53 ; Hallam, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, II, 47.

Le principe traditionnel du vote de l'impôt reçut quelques atteintes sous les Tudors ; il fut notamment méconnu par Henri VIII et Elisabeth[1]. Les Stuarts allèrent beaucoup plus loin dans cette voie, et voulurent s'arroger des pouvoirs absolus en matière financière. Ils rencontrèrent de vives résistances et l'histoire de leurs règnes est faite pour une forte partie du récit des luttes soutenues par la nation anglaise pour faire triompher ses droits. Ce sont là des faits qui tiennent une place trop importante dans les annales politiques de ce pays, pour que nous ne soyons pas tenté d'en donner un bref résumé.

Jacques I^er^, monté sur le trône au commencement du XVII^e^ siècle, déclara qu'il appartenait à la royauté seule d'établir des taxes[2]. Une pareille déclaration, si contraire à la règle traditionnelle, fut mal accueillie par l'opinion publique ; mais il n'y eut guère sous ce règne que des protestations théoriques.

Les communes rappelèrent notamment, dans les termes suivants, à Jacques I^er^, que la royauté ne pouvait pas établir des impôts sans leur assentiment : « La politique et la constitution de ce royaume qui est vôtre, attribuent aux rois de ce royaume, avec l'assentiment du Parlement, en même temps que le pouvoir souverain de faire les lois, celui de taxer ou d'imposer les biens et marchandises de chaque sujet...

« Et c'est pourquoi, lorsque les princes, par suite de leurs guerres ou de leurs trop grandes largesses, ou de toute autre nécessité, ont frappé d'impôts soit le sol, soit les objets exportés ou importés par les marchands, il s'en

1. Macaulay, t. I, p. 45, p. 92; Hallam, I, p. 23 et suiv., p. 62, 370, 399 ; II, p. 49.
2. Hallam, II, p. 51 et suiv.

est ouvertement plaint au Parlement, parce que cela s'était fait sans son aveu, et sur ce point, il n'a jamais manqué d'obtenir prompte et entière réparation, sans que les rois aient prétendu posséder de ce chef aucun pouvoir ni prérogative...

« En conséquence, nous, les très humbles communes de Votre Majesté, assemblées au Parlement, suivant l'exemple de cette excellente précaution de nos ancêtres, et par devoir pour ceux que nous représentons; trouvant que Votre Majesté, sans l'avis ni le consentement du Parlement, a naguère, en temps de paix, établi des impôts beaucoup plus lourds et en bien plus grand nombre qu'aucun de vos nobles aïeux l'a jamais fait en temps de guerre, nous osons en toute humilité présenter cette très juste et nécessaire pétition à Votre Majesté, pour que tous les impôts établis sans le concours du Parlement soient totalement abolis et supprimés [1]. »

Les protestations s'accentuèrent sous Charles Ier [2]. Ce roi, ayant besoin d'argent, s'adressa aux Communes, et comme elles ne voulaient pas lui en donner, il prononça leur dissolution et fit des emprunts ; les faits se renouvelèrent plusieurs fois. Tour à tour le roi décréta, de sa propre autorité, un emprunt général et forcé, perçut des impôts, notamment des taxes de poundage et de tonnage établies autrefois dans les ports, mais seulement pour un temps limité, créa des monopoles sur les savons, les cuirs, les sels, etc., et même créa un impôt nouveau : la taxe des vaisseaux. Tant d'actes arbitraires soulevèrent tout le pays. Beaucoup de contribuables refusèrent de verser

1. II *State Trials*, 519. Voy. *Introduction à l'étude de la science politique*, par sir Frédérick Pollock, p. 242.

2. Macaulay, *op. cit.*, pp. 92 et suiv. ; Hallam, II, p. 158 et 347.

le montant des impôts. Un nom se trouve particulièrement associé à l'histoire de ces luttes : celui de Hampden.

John Hampden, gentilhomme du Buckinghamshire, refusa de payer sa part d'impôt. Il fut poursuivi pour cet acte de résistance à l'autorité royale.

Il comparut devant la cour de l'Echiquier. On ne pouvait sérieusement s'attendre à un acquittement ; mais il est probable que, si les juges eussent joui d'une indépendance complète, d'une liberté d'esprit à l'abri de toute influence de la Couronne, ils eussent donné gain de cause à Hampden.

Il fut condamné à une très faible majorité. Cette sentence qui, si l'on va au fond des choses, pouvait être regardée comme un succès par les partisans de Hampden, fut mal accueillie : le peuple protesta contre la décision de l'Echiquier [1].

Le motif de cette résistance, ce n'était pas assurément le faible montant de sa part d'impôts (il ne s'agissait que de 20 shellings), mais la conscience de son droit. « Il refusa de payer, mais sans colère, sans bruit, uniquement préoccupé de parvenir à faire juger solennellement dans sa personne le droit de son pays [2]. »

La royauté, encouragée par ce résultat, continua pendant de longues années à méconnaître le droit budgétaire de la nation, jusqu'au moment où le peuple, lassé, fit une révolution et se vengea par l'exécution de Charles Ier.

Sous Charles II et Jacques II [3], les mêmes actes arbitraires de la royauté se reproduisirent, et contribuèrent pour une large part à amener la révolution de 1688.

1. Voy. Macaulay, I, p. 100 ; Hallam, II, p. 232 et suiv.
2. Guizot, *Histoire de la Révolution d'Angleterre.*
3. Voy. notamment Macaulay, t. I, p. 498 ; Hallam, IV, 182.

A son avènement au trône, Guillaume d'Orange signa le bill des droits où il est écrit que « toute levée d'impôts, pour et à l'usage de la Couronne, sous prétexte de prérogatives, sans le consentement du Parlement ou pour un temps plus long et d'une manière autre qu'il aurait été arrêté par le Parlement, est illégale[1]... »

Telle a été, résumée brièvement, l'évolution du principe du vote de l'impôt en Angleterre ; elle s'est heurtée à plusieurs reprises aux prétentions arbitraires de la royauté ; mais la nation anglaise a dû à ses résistances, à ses luttes prolongées, de voir en fin de compte triompher ce principe fondamental.

Cependant, par une de ces contradictions étranges dont la vie des individus, aussi bien que celle des peuples, nous offrent des exemples, la nation anglaise, qui avait lutté si énergiquement pour le maintien de ses libertés, et constamment proclamé le droit pour elle de consentir l'impôt, dont l'exercice était la plus sûre garantie de ces libertés, ne se montra guère libérale, à son tour, à l'égard de ses colonies de l'Amérique du Nord. Mais elle rencontra le mêmes protestations et les mêmes résistances qu'elle avait opposées à la royauté ; et le résultat de sa politique, ce fut la perte de ses colonies.

En 1765, les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, qui étaient au nombre de 13, payaient certains impôts à la métropole, mais ces impôts étaient librement consentis par leurs assemblées.

Mais à cette époque, l'Angleterre abandonna la voie libérale où elle s'était jusqu'alors engagée. Au mépris

1. Hallam. IV, 260 ; Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, p. 44 et 48.

du droit pour lequel elle avait combattu avec tant d'énergie, au siècle précédent, elle voulut de sa propre autorité leur imposer des taxes. Le Parlement anglais, disait-on, pouvait sans aucun doute créer des taxes applicables à toute l'Angleterre ; or les colonies étaient-elles autre chose qu'une partie de l'Angleterre ? Fort de ce raisonnement, qui péchait par la base, puisque les colonies n'étaient pas représentées au Parlement, celui-ci vota, en 1765, le *stamp act* ou loi du timbre, applicable aux colonies [1]. Celles-ci comprirent que c'en était fait de leurs libertés, de leur droit à se taxer elles-mêmes, si elles se soumettaient à la décision du Parlement anglais. De toutes parts des voix s'élevèrent pour prêcher la résistance.

Le mouvement commença en Virginie ; l'assemblée de cette colonie décida que ses habitants ne devaient point un impôt établi sans leur consentement. Cette déclaration devait trouver son écho dans les assemblées des autres colonies ; elle y fut accueillie avec enthousiasme. Un congrès, où neuf d'entre elles s'étaient fait représenter, se tint à New-York. On y proclama : 1° qu'il n'appartenait pas au Parlement anglais de taxer les habitants des colonies, parce qu'elles n'y étaient pas représentées ; 2° que tout sujet anglais ne devait pouvoir être taxé que de son libre consentement.

En présence de cette résistance, le Parlement anglais jugea prudent de supprimer l'impôt du timbre. Cette sage

1. Lord Campden demandant, à la Chambre des lords, la suppression de cette loi, disait : « Taxation et représentation sont jointes, d'une façon inséparable : il n'y a pas de Parlement anglais qui puisse les séparer. Essayer de le faire, c'est nous frapper au cœur. » Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, I, 117.

mesure ramena le calme dans les colonies ; mais ce retour à une politique libérale fut de courte durée. Dès l'année suivante, le Parlement établit des taxes sur le papier, le verre, les couleurs et le thé. Ces nouveaux droits étaient peu élevés ; aussi les colons ne se plaignaient-ils pas qu'on les grevât trop lourdement ; non, mais ils protestaient contre le mépris dans lequel on tenait leur qualité d'hommes libres : « De quoi s'agit-il, disait Washington, et sur quoi disputons-nous ? Est-ce sur le payement d'une taxe de 6 sols par livre de thé ? Non ! c'est le droit seul que nous contestons [1]. »

Beaucoup de colons refusèrent de payer l'impôt. Il y eut des émeutes. L'Angleterre n'eut pas la sagesse de renoncer à la ligne de conduite, aussi peu libérale que dangereuse, qu'elle avait adoptée ; et son entêtement à maintenir les nouveaux droits aboutit à l'indépendance des treize Etats réunis sous le nom d'Etats-Unis, solennellement proclamée par leurs représentants, en 1776, au congrès de Philadelphie.

Les revendications si légitimes des colons furent appuyées, même au sein du Parlement anglais, par des esprits libéraux, notamment par Pitt : « Oui, disait-il, nous pouvons lier le commerce des colonies, limiter leur industrie et exercer tous les pouvoirs, hormis un seul : nous ne pouvons pas prendre leur argent dans leur poche sans leur aveu [2]. »

Et plus récemment, M. Gladstone, faisant ressortir ce

1. En 1761, James Otis s'écriait dans le vieil hôtel de ville de Boston : « Impôt sans représentation, c'est tyrannie. » Voy. sur James Otis et le procès de Boston, Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, t. II, pp. 68 et suiv.

2. Voy. Laboulaye, *ouvrage cité à la note précédente*, t. I, pp. 115 et suiv.

qu'il y eut d'illogique dans la conduite de l'Angleterre, déclarait que les colonies anglaises, « en revendiquant leur droit de voter l'impôt, défendaient contre la métropole ses propres principes et demeuraient fidèles à ses traditions. C'était par attachement pour les doctrines anglaises que les Américains se séparaient de l'Angleterre[1]. »

Cette lutte pour la revendication du vote de l'impôt, nous la retrouvons encore au Canada. Et cette fois également les insurgés eurent des défenseurs au sein du Parlement anglais. Lord Brougham, notamment, essaya de justifier leur conduite : « On blâme avec véhémence les Canadiens, dit-il; mais quel est le pays, le peuple qui leur a donné l'exemple de l'insurrection ? Vous vous récriez contre leur rébellion, quoique vous ayez pris leur argent sans leur agrément, et anéanti les droits que vous vous faisiez un mérite de leur avoir accordés. Vous énumérez leurs autres avantages : ils payent peu de taxes ; ils reçoivent des secours considérables de ce pays ; ils jouissent de précieux privilèges commerciaux qui nous coûtent cher, et vous dites : Toute la dispute vient de ce que nous avons pris vingt mille livres sans le consentement de leurs représentants ! Vingt mille livres sans leur consentement! Eh bien, ce fut pour vingt shillings qu'Hampden résista, et il acquit par sa résistance un nom immortel. Si c'est un crime de résister à l'oppression, de s'élever contre un pouvoir usurpé et de défendre ses libertés attaquées, quels sont les plus grands criminels ? N'est-ce pas nous-mêmes, qui avons donné l'exemple à nos frères américains[2] ? »

1. De Nouailles, *Cent ans de République aux Etats-Unis*, préface, p. xx.

2. Garneau, *Histoire du Canada*, t. III, p. 354.

D'ailleurs est-il une seule nation parmi le grand nombre des Etats qui couvrent le globe, qui n'ait pas eu à soutenir des luttes pour défendre ses libertés ?

Il serait trop long de décrire l'évolution du principe du vote de l'impôt dans les autres pays, évolution plus ou moins rapide, marquée de luttes plus ou moins nombreuses des peuples pour le faire triompher. A l'heure actuelle, il est reconnu dans presque tous les autres pays civilisés.

Il l'est depuis longtemps en Hollande : « L'Assemblée générale de Hollande, nous dit Mothey, avait, conformément à la grande Charte, le pouvoir de fixer tous les impôts, de régler le commerce et l'industrie, de déclarer la guerre, de battre monnaie [1]... »

D'après l'art. 85 de la Constitution helvétique, il appartient aux deux Conseils de voter le budget. La même règle régit les budgets spéciaux des cantons.

Notre principe est également proclamé dans l'art. 112 de la Constitution belge.

La Constitution du Danemark (art. 47) porte qu'aucun impôt ne peut être établi, modifié ou supprimé que par une loi.

Aux termes de l'art. 57 de la Constitution suédoise du 6 juin 1809, « le droit immémorial du peuple suédois de s'imposer lui-même est exercé par le Riksdag seul. »

Nous trouvons encore notre règle inscrite dans les Constitutions d'autres Etats : dans celles de la Norvège [2], de la Grèce [3], de l'Italie [4], de la Prusse [5], etc.

1. *Histoire de la fondation des Provinces-Unies et de la Révolution des Pays Bas.*
2 Const. du 4 nov. 1814, a. 75.
3. Const. de 1864, a. 59.
4 Const., a. 30
5. Const. du 31 janvier 1850, a 100.

En général, tous les peuples qui ont une Constitution ont pris soin d'y proclamer ce principe fondamental.

« Aujourd'hui, dit M. Leroy-Beaulieu, la Russie est la seule puissance appartenant à notre civilisation où les représentants des contribuables n'aient pas la prérogative de fixer le montant des taxes et l'emploi du produit des taxes [1]. »

1. *Science des finances*, 5e édition, t. II, p. 15.

CHAPITRE III

DES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DU GOUVERNEMENT ET DES CHAMBRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE.

Tous les peuples qui ont une bonne organisation politique, se gardent bien de concentrer tous les pouvoirs entre les mains d'un seul individu ou d'un corps unique. Ils établissent au contraire un partage rationnel : ils confient à une ou à plusieurs assemblées le soin de faire la loi, mais sans leur permettre de la faire exécuter ; cette dernière fonction est dévolue à un ou plusieurs hommes qui sont ou non les délégués de ces assemblées. A cause de leur objet, ces deux fonctions sont appelées *pouvoir législatif* et *pouvoir exécutif*.

Cette division n'est pas seulement recherchée parce qu'elle peut donner de bons résultats, comme dans le domaine économique la division du travail ; elle est surtout regardée comme une garantie puissante des libertés. La réunion de tous les pouvoirs aux mains d'une unité engendrerait à peu près fatalement la tyrannie. Avec la coexistence de ces deux pouvoirs, pourvu que l'équilibre se trouve sagement établi, ce danger n'est pas à craindre [1].

1. « Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même

Mais comment vont fonctionner ces deux puissances parallèles? La séparation ne doit pas avoir pour conséquence un isolement absolu. A chaque pas, dans le vaste champ de l'administration, elles sont appelées à se rencontrer et à agir de concert; chacune devra se maintenir dans ses attributions propres, déterminées par la raison et l'expérience; l'esprit de rivalité doit être banni ; autrement l'empiétement de l'une sur l'autre produirait de graves désordres et amènerait fatalement l'anarchie.

Comme les questions financières sont les plus importantes et passionnent sans cesse l'opinion publique, à cause de leur caractère de permanence, c'est dans leur domaine que le jeu des deux pouvoirs offre le plus de curiosité. C'est un point qu'on ne peut laisser dans l'ombre quand on étudie les règles d'application du principe de la souveraineté nationale à l'égard des dépenses et des impôts. Il renferme des écueils auxquels on ne prend pas assez garde, bien que des hommes sages ou clairvoyants s'efforcent de les signaler.

L'équilibre qui doit, nous l'avons dit, exister entre les deux pouvoirs, n'a pas été toujours observé. Il a été fait trop souvent, en notre matière, une fausse appréciation du rôle qui incombe à l'un et à l'autre, au détriment

monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. » (Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI.)

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution. » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 16.)

Art. 19 de la constitution du 4 nov. 1848 : « La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre. »

Voy. également sur cette question : Stuart-Mill, *le Gouvernement représentatif*, pp. 107, 125 ; Cherbuliez, *Théorie des garanties constitutionnelles*, t. II, chapitre Ier, etc.

de la bonne conduite des finances. Le Parlement surtout, qui détient la puissance législative, a une tendance à exagérer ses attributions. Ayant conscience d'être le plus fort, surtout quand le pouvoir exécutif, comme il arrive chez nous, tient sa puissance de lui, il se laisse aller à des abus. Ce n'est pas seulement le principe constitutionnel qui est violé; mais en outre ce fonctionnement défectueux des pouvoirs publics amène de graves inconvénients financiers.

Sans doute le Parlement seul a le droit d'engager les finances du pays. Mais on se trompe sur la portée de cette prérogative, quand on prétend, à propos de la confection des lois de finances, lier pieds et mains au pouvoir exécutif; c'est que le rôle de celui-ci ne se borne pas à leur exécution pure et simple, une fois établies; il doit revendiquer, tout naturellement, une forte part dans le travail d'élaboration de ces lois. C'est donc une erreur, nous le répétons, que d'enlever au gouvernement toute initiative, sous prétexte qu'elle doit être un empiétement sur la puissance législative.

Il n'est ni raisonnable ni juste d'en faire simplement un exécuteur sinon inconscient, du moins trop peu libre, des volontés des Chambres.

Nous affirmons donc que le principe du vote de l'impôt n'est nullement incompatible avec une initiative largement accordée au gouvernement; l'initiative aboutit à un ensemble de propositions coordonnées; mais elle ne crée rien; elle n'est donc point de nature à porter ombrage aux prérogatives des Chambres.

Ainsi, dans une constitution bien organisée, la préparation du budget doit être abandonnée au gouvernement. Il voit, mieux que le Parlement, par où pèche l'ensemble

des services publics : ce qui manque ici, les modifications qu'il y aurait lieu de réaliser dans telle autre partie de l'administration ; en un mot, il est au courant de tous les besoins qui se manifestent au jour le jour dans toute l'étendue du territoire.

Qui encore pourrait dire avec plus de compétence que lui la mesure des sacrifices qu'on peut imposer au pays, indiquer les défauts de l'organisation fiscale, les réformes pour établir une meilleure répartition des charges publiques? Les plaintes et les réclamations ne convergent-elles pas, d'une manière continuelle, vers les chefs du gouvernement, canalisées pour ainsi dire dans les rapports d'agents unis dans une savante hiérarchie?

Les membres du Parlement n'ont pas à leur disposition autant d'éléments d'information; leur connaissance des besoins ne peut donc être aussi étendue ; elle s'arrête souvent aux limites de leur circonscription électorale. Le concours du pouvoir exécutif s'impose donc ici ; il faudrait lui abandonner la préparation du budget et d'une manière plus générale l'initiative financière. Dans les pays qui ont les finances les mieux conduites, on réserve expressément au pouvoir exécutif le droit de proposer des crédits. « Le budget général des dépenses et des recettes de l'Etat, tel qu'il apparaît dans ce grand ordre qui constitue notre système financier, écrivait M. L. Say en 1885, ne peut exister avec tous ses avantages et produire tous ses effets politiques, économiques et moraux, que dans l'hypothèse d'une responsabilité ministérielle et sous la condition d'une séparation des pouvoirs qui mette en présence, d'un côté, une administration agissante et de l'autre un Parlement contrôlant. Aussi est-il naturel que ce soit au budget lui-même qu'on s'attaque quand on veut détruire

le pouvoir ministériel, parce que la préparation et l'exécution du budget constituent l'attribution principale du ministère dans un gouvernement vraiment parlementaire [1]... »

Les Chambres devraient se borner à contrôler les déclarations, les propositions du gouvernement, à lui demander des explications sur certains points qui ne leur paraissent pas assez précis. Elles pourraient encore lui indiquer les réformes à réaliser dans telle ou telle branche de l'administration, et le gouvernement, meilleur juge en cette matière, tiendrait compte de ces indications dans la mesure qui lui paraîtrait utile.

Un pareil système, qui respecte pleinement les droits de la nation, puisque les Chambres sont libres d'accorder ou de refuser les crédits demandés, est pour ainsi dire logique dans un pays où est en vigueur le régime parlementaire. Dans ce mode de gouvernement, les ministres sont en quelque sorte les mandataires du Parlement ; le chef de l'Etat doit les prendre, en effet, dans la majorité des Chambres, ou s'il les choisit en dehors d'elles, il doit être guidé dans son choix par les sentiments et les opinions de cette majorité. Pour se maintenir au pouvoir, ils doivent posséder la confiance de celle-ci ; si elle leur fait défaut, ils sont obligés de se retirer. N'est-il pas alors raisonnable de laisser au pouvoir exécutif une grande latitude pour l'établissement des dépenses et l'organisation des moyens ? Quand les Chambres bouleversent son œuvre budgétaire, et lui font subir des modifications au point de la rendre méconnaissable, leur manière de faire n'impli-

1. *Revue des Deux-Mondes,* numéro du 15 janvier 1885 : *Le budget devant les Chambres françaises.*

que-t-elle pas un désaccord, une différence de vues et de conceptions entre elles et lui, lesquels, si on voulait appliquer les principes du régime parlementaire avec quelque rigueur, devraient obliger le gouvernement à se retirer ?

Voilà, croyons-nous, les règles auxquelles il faut se conformer dans l'élaboration des lois de finances.

Sans doute c'est aux Chambres seules à leur communiquer la force législative dont elles ont besoin, mais elles devraient se montrer libérales à l'égard du gouvernement en lui abandonnant ce qui lui appartient.

La France ne s'est pas toujours inspirée de ces vérités. Elle s'en est éloignée dès qu'elle a voulu pour la première fois édifier une organisation des pouvoirs publics.

En effet, la Constitution de 1791 déléguait « exclusivement au Corps législatif le pouvoir de proposer et décréter les lois[1] ».

Toutefois quelques membres de l'Assemblée constituante, au mois d'août 1791, avaient proposé de réserver aux ministres l'initiative financière. Mais le projet fut vivement combattu notamment par Barrère : « Si, dit-il, je voulais rendre les ministres bien puissants, si je voulais dégrader ou annuler le Corps législatif, si je voulais bientôt réunir tous les pouvoirs entre les mains du pouvoir exécutif... je viendrais appuyer l'opinion de MM. Beaumetz et Dupont, tendant à donner au roi, c'est-à-dire aux ministres, l'initiative de la proposition des contributions publiques » ; et il disait encore, plus loin, que ce serait « ôter à la nation la partie la plus précieuse et la plus inaliénable de sa souveraineté[2] ».

Sous le Directoire, le budget est préparé par le gouver-

1. Tit. III, ch. III, sect. I, art. I.
2. *Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. IX, p. 504.

nement lui-même avec l'aide des ministres ; mais ses droits en cette matière étaient très restreints. En effet, la Constitution de l'an III ne lui reconnaissait point le droit de proposer des lois, pas plus des lois de finances que d'autres [1]. Ses projets de budgets n'étaient guère que des mémoires destinés à éclairer les représentants de la nation et dont ceux-ci tenaient compte dans la mesure qu'il leur plaisait [2]. Il était dans une situation analogue à celle que fait à l'heure actuelle au gouvernement la Constitution des Etats-Unis.

Sous le Consulat et sous l'Empire, l'équilibre est rompu, au contraire, en faveur du pouvoir exécutif; le rôle du Corps législatif est assez effacé.

En 1814 seulement les principes constitutionnels se dégagent. On laisse au gouvernement le soin de préparer le budget, et ce droit a toujours été, depuis cette époque, considéré comme rentrant dans les attributions normales du pouvoir exécutif; toutefois, nous le verrons bientôt, on s'est dans la pratique singulièrement écarté de cette règle.

Voyons comment cette préparation du budget a lieu en France, à l'heure actuelle.

C'est aux ministres qu'il appartient de dresser le budget des dépenses de leur département. Dans ce travail ils sont aidés par les diverses administrations qui dépendent de

1. A. 163 de la Constitution de l'an III. Rapport de Boissy d'Anglas : « Le Directoire exécutera toutes les lois, mais il n'en proposera jamais aucune. »

2. A. 162 : « Le Directoire est tenu chaque année de présenter, par écrit, à l'un et à l'autre conseil, l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes, ainsi que le projet de celles qu'il croit convenable d'établir. Il doit indiquer les abus qui sont à sa connaissance. »

leur ministère ; le travail se fait ainsi peu à peu, d'une manière successive : le budget d'abord ébauché est confié à d'autres mains, remanié ; on retranche, on ajoute, et l'œuvre prend peu à peu la forme que le gouvernement entend lui donner.

Les premiers éléments sont fournis par les agents locaux, qui, se trouvant d'une façon constante en rapports directs avec les populations, connaissent le mieux les besoins qui se produisent sur une petite étendue du territoire. Ils transmettent leurs rapports aux administrations centrales, qui les examinent, recherchent si les propositions sont bien fondées, et comparent ces rapports les uns aux autres. Elles voient les choses de plus haut, et peuvent par suite joindre à ces rapports des observations générales.

Les travaux de ces diverses administrations sont ensuite soumis au ministre, qui les étudie à son tour avec l'aide d'une section spéciale placée sous ses ordres immédiats.

Chaque ministre envoie ensuite son projet au ministre des finances, qui à ces divers projets joint son propre projet de budget des dépenses.

Voilà le budget des dépenses établi. Qui dressera le budget des recettes ? C'est le ministre des finances. Il est le mieux à même, grâce aux renseignements des régies financières placées sous ses ordres, de connaître d'une façon précise les sacrifices que l'on peut imposer au pays.

Le projet de budget est déposé alors sur le bureau de la Chambre[1]. Il est soumis aux délibérations et au vote du Parlement. Il est alors comme un corps inanimé, auquel

1. Nous ne parlons ici que de la Chambre ; mais le projet de budget, lorsque la Chambre l'a discuté, est soumis au Sénat. Le Sénat a une commission des finances nommée au commencement de la session pour toute l'année ; cette commission étudie le projet en question avant

le vote du Parlement doit donner la vie et la force.

Si les principes que nous avons posés au début, comme devant délimiter le rôle du gouvernement et des Chambres, étaient bien observés, celles-ci ne devraient guère aller plus loin que demander aux ministres des explications, appeler leur attention sur tel point important, quand elles peuvent craindre qu'il n'ait échappé au ministre par quelque côté. Elles doivent également avoir le droit de faire part de leurs propres vues (loin de nous, en effet, de vouloir des assemblées muettes, comme cela s'est rencontré dans notre histoire politique) ; mais elles doivent le faire avec mesure, s'inspirant toujours de l'intérêt supérieur du pays.

Voilà, disons-nous, quelle devrait être la conduite des Chambres, surtout quand elles participent d'une manière plus ou moins directe au choix des ministres.

Mais il s'en faut bien qu'elles s'y conforment dans la pratique. Nous allons dire en quelques mots combien sur ce point les mœurs parlementaires donnent trop souvent prise à la critique.

La Chambre, avant de discuter le budget, charge une commission de 33 membres [1] de l'étudier dans les détails.

même qu'il lui ait été remis. Il est d'ailleurs très sage de la part de la Chambre haute de s'y prendre ainsi à l'avance, car, en général, le budget ui est envoyé dans les derniers jours de l'année.

1. La commission du budget est élue dans les bureaux comme les autres commissions parlementaires. Elle n'étudie pas seulement dans tous ses détails le budget de l'Etat, elle examine encore toutes les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires, et d'une manière générale, toutes les propositions de lois qui sont susceptibles d'engager les finances de l'Etat.

Nous parlons surtout des travaux de la commission de la Chambre des députés, et de la discussion du budget au sein de cette assemblée, parce que c'est à leur sujet qu'on a spécialement élevé des critiques.

Lorsque celle-ci a besoin de renseignements, elle interroge les administrations et demande aux ministres des explications.

Elle fait ensuite des rapports à la Chambre.

Il est incontestable que la commission du budget tend à s'exagérer son rôle et à se donner des attributions trop considérables. On lui reproche de bouleverser complètement l'œuvre budgétaire élaborée par le gouvernement. Loin de se borner à contrôler les propositions des ministres, elle retranche et ajoute, et souvent de ce travail sort une œuvre nouvelle.

Voici notamment comment M. Ch. Gomel apprécie la conduite de la commission du budget :

« Parmi les vices de nos procédés parlementaires, quelques-uns des plus graves sont à signaler dans la manière dont est voté le budget. Nul n'ignore comment les choses se passent : la Chambre est saisie du projet de budget dans les premiers mois de l'année, et elle en confie l'examen à une commission nombreuse ; celle-ci délibère lentement, soulève à tort et à travers toutes sortes de questions, interroge et conseille les ministres, refait de fond en comble le projet de loi budgétaire...

« Le vote de la loi annuelle de finances s'accomplit donc dans des conditions déplorables. Ce n'est pas ainsi que, d'après l'esprit de notre Constitution, devraient être examinées et votées les recettes et dépenses publiques. »

Puis, quittant le terrain constitutionnel, M. Gomel s'attache aux résultats financiers :

« Au lieu de se montrer économes des deniers des contribuables, les membres de la commission ont poussé le gouvernement à entreprendre des dépenses, et presque tous les rapports généraux sur le budget sont rédigés avec

un optimisme qui est destiné à faire illusion au Parlement et à la nation sur la gravité de l'état des finances publiques. Cette propension de la commission à voter sans regret les plus lourdes dépenses s'accuse par les chiffres suivants... La commission du budget a donc contribué pour une grande part à accroître démesurément les charges du pays[1]... »

Vu l'importance de son rôle, la commission du budget jouit d'une grande influence, et à cause de cette influence et de la considération qui en résulte, c'est un désir bien compréhensible pour les membres du Parlement d'en faire partie.

La commission du budget fait des rapports à la Chambre ; autrefois elle ne faisait qu'un rapport général. Actuellement chaque ministère, quelquefois même chaque service fait l'objet d'un rapport spécial. Chaque partie du budget y est examinée dans les détails, et ces rapports sont remplis d'une foule de réformes et d'innovations.

La discussion au sein des Chambres ne donne pas moins prise à la critique. Elle est l'occasion d'un grand nombre de propositions nouvelles. Les amendements pleuvent de toutes parts, et ils viennent grossir le chiffre du budget. Nombre de députés désirent se signaler par des projets de réforme qui attirent sur eux l'attention non seulement des Chambres, mais du pays tout entier.

On comprend que dans ces circonstances le rôle du mi-

1. *L'Economiste français*, n° du 14 juillet 1888, p. 43; voy. également dans *l'Economiste* du 17 mars de la même année, un article de M. Leroy-Beaulieu : *L'Anarchie budgétaire. De la nécessité de restreindre les pouvoirs financiers de la Chambre ; Revue des Deux-Mondes*, n° du 15 janvier 1885, *Le Budget devant les Chambres françaises*, par L. Say, voir à partir de la page 297.

nistre des finances soit difficile [1], et qu'une de ses qualités essentielles soit la férocité, suivant le mot de M. Thiers [2], car il lui faudra lutter avec énergie pour défendre le projet de budget qu'il avait pris grand soin (on pourrait presque dire perdu son temps) à mettre en équilibre.

Cette initiative des Chambres en matière financière donne donc de mauvais résultats. « Ah ! Messieurs, disait M. Boulanger, alors rapporteur du budget de 1889, l'initiative parlementaire, je n'en veux pas dire de mal ; nous savons ce qu'elle vaut, puisque nous en jugeons les résultats. Mais j'estime que si elle présente en matière financière quelque avantage, elle offre, par contre, de grands inconvénients [3]. »

Elle tend à détruire l'équilibre budgétaire. Les députés demandent de nouveaux crédits ou proposent l'augmentation de crédits figurant déjà dans le budget. Il est tant

1. Bastiat nous dépeint de la façon suivante la situation d'un ministre des finances : « Hélas ! comme Figaro, le ministre des finances ne sait ni qui entendre, ni de quel côté se tourner. Les 100.000 bouches de la presse et de la tribune lui crient à la fois : organisez le travail et les travailleurs, extirpez l'égoïsme, réprimez l'insolence et la tyrannie du capital ; faites des expériences sur le fumier et sur les œufs ; sillonnez le pays de chemins de fer, irriguez les plaines, reboisez les montagnes, fondez des fermes modèles, fondez des ateliers harmoniques, colonisez l'Algérie, allaitez les enfants, instruisez la jeunesse, secourez la vieillesse, envoyez dans la campagne les habitants des villes, pondérez les profits de toutes les industries, prêtez de l'argent et sans intérêt à ceux qui en désireront ; affranchissez l'Italie, la Pologne, la Hongrie ; élevez et perfectionnez le cheval de selle ; encouragez l'art, formez des musiciens et des danseuses ; créez une marine marchand e etc... L'Etat a pour mission d'éclairer, de développer, de grandir, de fortifier, de spiritualiser et de sanctifier l'âme des peuples. Mais loin de nous les nouvelles taxes ! Nous vous sommons de retirer les anciennes. Supprimez l'impôt du sel, l'impôt des boissons, l'octroi, les patentes, les prestations. » (*L'Etat, maudit argent*, broch. 1849.)

2. Discours de M. Thiers, Chambre des députés, 6 mai 1864.

3. Séance du Sénat du 20 déc. 1888.

de dépenses qu'il serait utile de réaliser ! Le caractère d'utilité apparaît même souvent grossi aux yeux de l'auteur du projet, parce qu'il voit la dépense à travers son propre intérêt.

En vain le gouvernement fait-il remarquer que l'équilibre ne peut résister à tant de demandes nouvelles, il n'est pas écouté ; chaque député tient à faire passer, s'il est possible, ses propositions. Ces mœurs parlementaires ne sont guère favorables aux économies. « Les Chambres, disait M. L. Say en 1882, au lieu d'être un frein, sont devenues une excitation à la dépense[1]. »

Et ce qu'il y a d'assez curieux, c'est que souvent, tout en proposant des dépenses nouvelles, les membres du Parlement réclament d'autre part des dégrèvements. Il en résulte tout naturellement que l'équilibre établi entre les recettes et les dépenses se trouvent rompu.

Donnons quelques chiffres qui montreront combien nos critiques sont fondées. Si l'on consulte le rapport général de la commission du budget de l'exercice 1877, on voit que, dans le cours de la session de 1876, les députés ont demandé des diminutions d'impôts s'élevant à la somme de 837.157,154 fr., et des augmentations de crédits atteignant à peu près le même chiffre.

Pour 1888 il y avait une augmentation de dépenses de 276.174.000 fr. et 46.882.000 fr. de diminution de recettes, si bien que le déficit s'élevait à un chiffre considérable.

Faut-il montrer par un nouvel exemple les mauvais résultats où peut conduire l'initiative parlementaire ? M. de Freycinet, au moment où il déposa son fameux plan

1. Ch. des députés, séance du 20 juillet 1882.

2. Rapport fait par M. Yves Guyot, député, au nom de la commission du budget de 1888.

de travaux publics, estimait qu'une somme de 4 milliards serait suffisante pour en assurer la réalisation complète. Il comptait sans les demandes nombreuses qui allaient se produire et grossir considérablement le projet ; les députés réclamaient, qui quelques kilomètres de chemins de fer, qui un pont, qui de nouveaux canaux, etc. Aussi M. Varroy, dans un rapport fait au Sénat, en 1881 [1], déclarait-il que l'accomplissement de ce vaste programme de travaux publics exigerait plus de 6 milliards.

Les ministres, instruits par l'expérience, peuvent craindre à bon droit que de profondes modifications ne soient apportées à leur œuvre budgétaire. On comprend que cette perspective ne les encourage guère à établir avec soin leur projet de budget et à assurer l'équilibre des recettes et des dépenses.

D'ailleurs leur responsabilité est bien diminuée par cette initiative parlementaire ; car, après tout, ils ne font qu'exécuter, dans une mesure plus ou moins large, les volontés du Parlement ; elle serait engagée d'une manière plus étroite, s'ils avaient à appliquer des dispositions de lois dont ils auraient seuls pris l'initiative.

Il est inutile de nous attacher à faire ressortir davantage les inconvénients qu'entraîne l'initiative parlementaire. En présence de ces inconvénients, des hommes politiques ont pensé qu'il serait préférable de la supprimer et de laisser au gouvernement seul le droit de proposer des crédits. Cette réforme était notamment visée par M. Gambetta dans son premier projet relatif à la revision des lois constitutionnelles, et il ne l'en fit disparaître que sur l'ob-

1. Séance du 19 juillet.

servation de ses collègues qu'elle n'avait aucune chance d'aboutir.

Toutefois les partisans de l'initiative parlementaire font une objection : la supprimer, disent-ils, ne serait-ce pas méconnaître le principe de la souveraineté des Chambres, souveraineté qu'elles exercent comme mandataires de la nation ? Sans aller jusqu'à vouloir la disparition complète, garantie par une disposition constitutionnelle de cette initiative, il faut reconnaître qu'elle laisserait intact le droit, qui ne peut être retiré aux Chambres, d'approuver ou de rejeter les propositions du gouvernement ; elles resteraient donc souveraines. Allant plus loin, nous pensons qu'elle serait avantageuse pour les membres mêmes du Parlement, dont elle atténuerait les préoccupations d'intérêt local.

Les critiques que nous venons de formuler peuvent être également adressées à la pratique suivie aux Etats-Unis.

Comme en France et dans la plupart des pays constitutionnels, c'est le gouvernement qui est chargé de la préparation du budget, mais ses droits en cette matière sont fort limités[1].

Les comités financiers de la Chambre et du Sénat font subir au projet du budget toutes sortes de modifications. Aussi le secrétaire du Trésor ne s'attache-t-il pas à établir des évaluations exactes des recettes et des dépenses ; en fait il se borne à donner des indications au congrès ; sa *Lettre* et son *Rapport annuel*, contenant les prévisions de recettes

1. Voy. de Nouailles, *op. cit.*, t. II, p. 74 ; *La forme nouvelle du gouvernement aux Etat-Unis et en Suisse*, par M. Emile de Laveleye, *Revue des Deux-Mondes*, 1er oct. 1886.

et de dépenses, ne sont que de simples recueils de renseignements et non de véritables projets de lois. Avec ces données, les comités financiers des Chambres construisent à leur guise le budget, qui devient ainsi leur œuvre exclusive.

Encore en France le gouvernement peut-il défendre son œuvre contre les Chambres. Aux Etats-Unis, le secrétaire du Trésor n'a pas cette ressource ; en effet, les ministres n'ont pas entrée dans le Congrès[1] ; ils ne communiquent avec celui-ci que par l'intermédiaire des présidents de commission. Un pareil système diminue évidemment dans une large mesure la responsabilité du gouvernement.

L'initiative parlementaire a produit aux Etats-Unis les mauvais résultats, qui sont comme ses fruits naturels, et qui se résument en ces quelques mots : accroissements considérables des crédits.

C'est l'Angleterre, sans aucun doute, qui a le mieux résolu la question des droits respectifs du gouvernement et des Chambres en matière financière ; et c'est au partage rationnel qu'elle a établi à cet égard qu'elle doit en grande partie la bonne administration de ses finances.

C'est un trait remarquable de la Constitution anglaise que les pouvoirs des Chambres soient moins étendus en matière financière qu'en toute autre matière. En principe les pouvoirs des Communes sont pour ainsi dire illimités ; pour exprimer leur omnipotence, on se sert souvent du vieux dicton suivant : « La Chambre des Communes peut tout, si ce n'est changer un homme en femme et réciproquement. »

1. Voy. Boutmy, *Etudes de Droit constitutionnel*, p. 132.

Eh bien, ces pouvoirs si considérables, les Communes ont la sagesse de ne pas les exercer jusqu'au bout. Elles comprennent que le cabinet est mieux à même de connaître les besoins généraux du pays. Et puis elles ne veulent pas, par une intervention inopportune, supprimer sa responsabilité ; elles voient dans cette responsabilité un frein au gaspillage, « car lorsqu'on vote une dépense, même contre la volonté du ministère, c'est le ministère qui est obligé de trouver l'argent nécessaire. Aussi le cabinet a-t-il les plus graves motifs de s'opposer aux dépenses extraordinaires ; ce sont les ministres qui doivent en faire les frais ; il faudra qu'ils lèvent des impôts, ce qui est toujours désagréable, ou qu'ils proposent des emprunts, ce qui en temps ordinaire est tout à fait honteux [1]. »

Aussi la Chambre des Communes s'est-elle complètement dessaisie en faveur du cabinet de son droit d'initiative : « Le cabinet a seul l'initiative des demandes de crédits. Sans l'assentiment du Parlement, il ne peut lever ni un impôt ni faire une dépense, mais, à l'inverse, le Parlement ne peut voter ni un impôt ni une dépense sans une proposition préalable du cabinet. Grâce à ce système, pour rester en place, il faut que le ministre gouverne selon l'esprit de la majorité qui l'a nommé. Les Chambres ainsi privées de toute initiative en matière budgétaire ne sauraient éprouver la tentation annuelle de faire de grandes expériences financières ni de détruire par un vote toute l'économie d'un budget » [2].

1. Bagehot, *la Constitution anglaise*, p. 205. Voy. également sur les attributions du gouvernement et des Chambres en Angleterre, Alix, *Législation du budget* (brochure).

2. Glasson, *Histoire du Droit et des Institutions politiques de l'An-*

Cette division d'attributions nettement déterminées a produit d'heureux résultats ; l'Angleterre lui doit en grande partie, nous l'avons dit, le bon état de ses finances.

D'ailleurs la règle que s'est imposée le Parlement ne reçoit pas seulement son application en ce qui concerne les dépenses annuelles. D'une manière générale les Communes s'abstiennent de toute proposition de crédits, et se gardent bien d'augmenter les crédits qui leur sont demandés par la couronne. Un ordre du jour du 20 mars 1866 porte que « la Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et qu'elle ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'Etat en dehors des demandes formulées par la couronne ». On comprend, dans ces conditions, que le chancelier de l'Echiquier mette le plus grand soin à établir ses projets de budgets, et à donner de justes évaluations des recettes et des dépenses, car il sait qu'elles ne seront point détruites,

gleterre, t. VI, p. 93 ; Ecskine May, *Traité sur les lois, les privilèges, la procédure et les usages du Parlement*, p. 546.

Voir aussi un article de M. G. Louis, *Bulletin de législation comparée*, avril 1877. « Le gouvernement, dit-il, a seul l'initiative des demandes de crédits. Sans l'assentiment du Parlement, il ne peut lever ni un impôt ni faire une dépense ; mais, à l'inverse, le Parlement ne peut voter ni une dépense, ni un impôt sans une proposition préalable du cabinet. L'un propose, l'autre accorde. Dans un pays où, en réalité, le gouvernement est élu par la Chambre basse, ce système présente d'incontestables avantages. Pour rester en place, il faut que le ministère gouverne selon l'esprit qui l'a nommé. On peut donc être assuré qu'il ne se fera pas faute de demander dans la mesure du possible les crédits qui rendent nécessaire la politique qu'il représente. Lorsqu'il s'abstient de provoquer de nouvelles dépenses et l'établissement de nouveaux impôts, ou une refonte des impôts existants, c'est que le sentiment de sa responsabilité lui inspire une prudence que les membres d'une assemblée irresponsable possèdent rarement au même degré. »

comme il peut arriver en France, par le Parlement. D'ailleurs, contrairement à la pratique américaine, le chancelier de l'Échiquier assiste aux séances de la Chambre, il y défend ses projets de budget contre les amendements que pourraient proposer les membres de l'opposition, dans le but d'en détruire l'harmonie.

CHAPITRE IV

DES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DES DEUX CHAMBRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE.

Presque tous les Etats qui ont adopté le régime représentatif ne se sont pas bornés à séparer la puissance exécutive de la puissance législative, ils sont allés encore plus loin dans la division des pouvoirs en confiant la puissance législative à deux assemblées.

Quels sont les avantages que l'on a recherchés dans cette dualité ; les peuples qui l'ont inscrite dans leur constitution s'en trouvent-ils bien? Ce sont là des questions qui ne se rattachent que d'une manière éloignée à notre sujet et à laquelle, par conséquent, nous ne pouvons donner de longs développements. Voici seulement l'appréciation de Stuart-Mill : « La considération qui parle le plus dans mon esprit en faveur de deux Chambres (et celle-ci, je la regarde comme d'une certaine importance), c'est le mauvais effet produit sur l'esprit de tout possesseur du pouvoir, que ce soit un individu ou une assemblée, par le sentiment qu'il n'a que lui à consulter. Il est important que nulle assemblée d'hommes ne puisse, même temporairement, faire prévaloir son *sic volo* sans demander le consentement de personne autre. Une majorité dans une assemblée unique, quand elle a pris un caractère permanent, qu'elle est composée des mêmes personnes agissant

habituellement ensemble, et qu'elle est toujours assurée de la victoire, devient aisément despotique et outrecuidante, lorsqu'elle est délivrée de la nécessité d'examiner si ces actes seront approuvés par une autre autorité constituée[1]. »

Mais la dualité des Chambres, sans nous préoccuper plus de son influence heureuse ou non sur le gouvernement du pays, soulève une question que nous devons absolument aborder.

Il s'agit de déterminer quelle doit être la participation de chacune des deux Chambres à l'œuvre budgétaire. Leur concours en cette matière sera-t-il exigé dans une mesure identique; ou bien au contraire le vote de l'impôt rentrera-t-il d'une manière plus spéciale dans les attributions de l'une des deux assemblées?

Cette question est dominée par le principe de la souveraineté nationale, qui forme la base même du droit budgétaire. C'est lui qui doit guider si l'on en veut donner une solution rationnelle. En effet, il ne s'agit pas d'autre chose, en somme, que de rechercher si les deux assemblées représentent le pays, et si l'une réalise à un plus haut degré cette représentation, elle devra jouer en matière financière un rôle prépondérant.

On le voit, ce n'est pas là un point de notre étude qu'on puisse sans scrupule laisser de côté ; on le peut d'autant moins qu'on s'est écarté souvent de l'idée directrice que nous avons pris soin dès l'abord de mettre en vue pour guider notre marche.

En effet, le vote de l'impôt a appartenu fréquemment

1. Stuart-Mill, *Le Gouvernement représentatif*, p. 285. Voy. Laboulay, *Le Parti libéral*, ch. XII, p. 161, 167 ; ch. XIV, p. 197 ; — *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1874, article de M. Vacherot; Rossi, *Cours de Droit constitutionnel*, 80e leçon, etc.

même chez les peuples qui étaient fortement possédés de cette idée de souveraineté nationale, à des assemblées qui ne tenaient point leurs pouvoirs de la nation. On dira peut-être que les finances ne s'en sont pas plus mal trouvées, et que ces assemblées n'avaient pas un moindre souci de ses intérêts. Loin de nous la pensée que l'économie et l'intelligence des affaires soient le privilège des assemblées électives ; mais si l'on admet l'existence du principe du vote de l'impôt, on est bien obligé de reconnaître que seuls des mandataires du pays ont le droit de dresser en son nom la liste des dépenses publiques, et de fixer l'étendue des charges à exiger de chacun des citoyens.

Quand le mandat confié aux deux assemblées présente le même degré de force, c'est-à-dire quand l'une des deux ne peut pas se flatter, par son origine propre, d'être en communication plus étroite d'idées et de sentiments avec le pays, la question est résolue sans grand effort. Mais il y a plus de complication quand la représentation nationale se rencontre à des degrés différents dans les deux Chambres. On ferait assurément une application défectueuse du principe du vote de l'impôt, si l'on ne tenait compte de cette différence dans la détermination de leurs attributions financières ; mais si l'on sent qu'il faut en tenir compte, il n'est pas toujours facile de dire jusqu'où on pourra, ou mieux on devra aller dans l'inégalité des droits.

Il se peut que l'une des deux Chambres soit élue, et que l'autre soit héréditaire ou nommée par le chef de l'Etat.

Il est naturel que la première ait des attributions financières plus étendues ; en effet, elle seule reflète véritablement les sentiments de la nation et résume ses volontés,

tandis que l'esprit de l'autre assemblée peut être en contradiction avec l'opinion générale du pays. Celle-là aura pleins pouvoirs pour tout ce qui touche aux finances. Mais alors quel pourra être le rôle de l'autre ?

Il faut bien l'avouer, cette manière d'organiser la puissance législative ne laisse pas que de rendre la réponse malaisée ; avec elle la détermination des pouvoirs respectifs des assemblées n'est plus un simple jeu ; de quelque côté qu'on se tourne pour sortir de ce terrain difficile, on trouve une objection qui vous barre le passage.

Si on applique rigoureusement le principe du vote de l'impôt, on est amené nécessairement à dénier toute attribution financière à la Chambre haute ; celle-ci n'étant point élue, ne peut avoir la prétention de représenter le pays ; et ne le représentant point, elle est mal venue à ordonner des prélèvements sur la fortune des citoyens.

Mais d'autre part, si on ne lui laisse en matière financière qu'un rôle effacé, en réservant à peu près complètement à l'autre Chambre la gestion des deniers publics, que devient la dualité ? Si elle est vraiment une garantie, va-t-on s'en priver précisément lorsqu'elle semblerait s'imposer le plus, car ce sont les questions financières qui tiennent la plus grande place dans les préoccupations des citoyens, et il n'est pas jusqu'au plus petit contribuable qui ne veuille être renseigné sur la manière dont la fortune publique est gérée par ceux qui en ont l'administration entre les mains.

On voit combien il est difficile de se tirer de ce dilemme malencontreux : si on confie à la Chambre non élue autre chose qu'un droit de contrôle, on méconnaît le principe du vote de l'impôt ; et si, pour s'y conformer, on lui retire, au contraire, le droit de disposer, en participation avec

l'autre, des deniers publics, on supprime les avantages de la dualité.

En tous cas, la conclusion qui s'impose, c'est que la Chambre populaire doit avoir des prérogatives beaucoup plus étendues, et qu'il faut toujours lui laisser le dernier mot.

Il se peut que les deux assemblées aient absolument la même origine : l'élection par exemple, élection soumise aux mêmes règles. Nous l'avons déjà dit, la simplicité de l'organisation écarte toute difficulté : il n'y a qu'une solution possible découlant de la logique : l'égalité des attributions.

Mais, en général, on ne se tient pas à la dualité pure et simple ; on met ici, dans le but d'obtenir de plus grands avantages, un peu de complication. Nous avons déjà vu que l'origine des deux Chambres pouvait être tout à fait différente. Mais lors même que toutes les deux sont élues, on évite qu'elles le soient de la même manière : la diversité est ici considérée comme un progrès. L'une sera élue, par exemple, au suffrage direct ; l'autre sera nommée par des délégués des citoyens ; dans ce dernier cas, l'élection sera dite élection à deux ou à plusieurs degrés.

Il est juste, dans cette dernière hypothèse, qu'à cette distinction dans l'origine corresponde une inégalité dans les attributions, car si les deux fractions du Parlement sortent des suffrages des citoyens, l'une reproduit d'une manière plus précise l'opinion générale du pays. Mais il faut bien se garder ici de toute exagération. S'il est vrai que la représentation s'affaiblit à chaque nouveau degré dans l'élection, ce n'est pas dire qu'elle n'existe pas du tout.

Sans doute il conviendra d'en tenir compte en con-

fiant des droits moins étendus à l'assemblée nommée par voie de délégation, mais il ne serait ni bon ni rationnel de lui faire défense absolue de pénétrer dans le domaine du budget.

Combien de fois notamment n'a-t-on pas prétendu en termes irrespectueux que notre Sénat était une machine encombrante et démodée, qui n'avait même pas sa raison d'être dans notre organisation politique, car il ne représentait rien, si ce n'est les propres intérêts des sénateurs et peut-être les sentiments d'un groupe restreint d'électeurs ; bien mieux il ne faisait au contraire que gêner les aspirations démocratiques !

On n'a donc voulu lui laisser en matière financière qu'un rôle effacé ; on a invoqué la constitution de 1875. Il s'est élevé autour de cette question une querelle qui n'est pas sans doute près de finir. Elle trouve ses principaux éléments d'abord dans la prétention qu'on vient de voir, et ensuite dans l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 24 juillet 1875.

C'est ce texte qui règle à l'heure actuelle les droits respectifs de nos deux Chambres en matière financière. Il dit : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. »

Cette disposition ne détermine pas d'une manière très précise les droits de chaque assemblée. Il en ressort une certaine inégalité d'attributions, mais il y a contestation sur l'étendue de cette inégalité. On n'est pas d'accord, en effet, sur le sens des derniers mots : *et votées par elle*. En vain voudrait-on le chercher dans les débats de l'Assemblée nationale : l'adjonction de ces mots fut votée sans discussion.

Cette incertitude qui entoure la portée du texte devait être un terrain éminemment favorable aux discussions et aux conflits : ils firent leur apparition dès l'année suivante.

Lors de la discussion du budget de 1877, la Chambre avait réduit ou supprimé certains crédits des ministères de la guerre, de la marine, des finances, de la justice, des cultes et de l'intérieur. Le Sénat les rétablit tels que le gouvernement les avait demandés. Avait-il excédé ses pouvoirs? Sa commission des finances fut d'avis qu'il avait agi dans les limites de son droit [1]. La majorité de la commission de la Chambre pensa de même ; mais l'opinion contraire y rencontra des partisans.

Le conflit était élevé, et l'on devait s'attendre à le voir se renouveler souvent, tant qu'une modification dans la loi constitutionnelle ne serait pas venue fixer d'une manière plus nette les droits du Sénat.

Ce manque de précision a donné lieu à un partage d'opinions bien tranchées Les uns ont contesté au Sénat, en matière financière, le droit d'initiative et le droit d'amendement, voulant réduire cette assemblée au rôle de simple Chambre d'enregistrement.

Dans le camp opposé, dont nous partageons l'opinion, on soutient au contraire que, sauf la priorité, les deux assemblées ont des pouvoirs égaux.

La première théorie était notamment admise par M. Gambetta. Président de la commission de la Chambre en 1876, il faisait partie de la minorité qui refusait au Sénat le droit d'augmenter les crédits votés par la Chambre ou d'inscrire au budget des crédits rejetés par elle. A l'appui de son

1. *Journ. offic.* du 20 déc. 1876.

opinion, il invoquait les précédents historiques. Que l'on étudie les institutions politiques de la France et des autres pays, déclarait-il, on verra qu'à toute époque la Chambre haute n'a eu pour ainsi dire qu'un droit de contrôle, le droit d'initiative ayant toujours été réservé à la Chambre basse. D'ailleurs voici ce qu'il disait en substance :

« Où puisons-nous notre droit ? Messieurs, il y a deux méthodes pour établir les droits politiques : il y a la méthode qui consiste à recourir à la tradition, et il y a la méthode directe, celle qui invoque les textes, la méthode constitutionnelle. Eh bien, quand on interroge les précédents, qu'est-ce qu'on rencontre dans notre droit politique depuis la Révolution française ?... Partout et toujours, on rencontre un principe uniforme :... que la Chambre des députés, le Corps législatif possède seul l'initiative en matière de lois d'impôts, tandis que la Chambre haute n'a qu'un droit de contrôle qui varie avec les régimes politiques... Mais quant à un pouvoir propre, à un pouvoir qui constituerait un droit d'initiative pour la Chambre haute en matière d'impôts, en matière de dépenses, ce pouvoir n'a jamais été concédé ni par les textes ni par la pratique[1]. »

Cette interprétation ne découlait-elle pas d'ailleurs de l'étude des travaux préparatoires? L'art. 12 du projet, disait-on, donnait bien aux deux Chambres des pouvoirs égaux, la question de priorité mise à part; il disait, en effet : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés. » Mais ce texte fut modifié, à la

1. *Déb. parl. de la Ch.*, 29 déc. 1876, p. 9826 et suiv.

suite d'une proposition de M. Vallon, et est devenu l'art. 8 de la loi constitutionnelle, dont voici les termes : « Toutefois les lois de finances devront, en premier lieu, être présentées à la Chambre des députés *et votées par elle.* » Et M. Gambetta poursuivait son argumentation par le commentaire de ce texte : « Nous prétendons, en présence du texte de l'art. 8, que lorsque le gouvernement vous a présenté un projet financier, quand vous l'avez supprimé, il ne reste rien de la proposition du gouvernement dans le budget envoyé à la Chambre haute. Pour la faire revivre, il faudrait soutenir qu'en matière de finances, le Sénat a une initiative personnelle. Oui, quand le ministre des finances apporte à la Chambre un projet financier, c'est une motion ministérielle qui ne reçoit la vie légale qu'à la condition que vous y ayez appliqué votre ratification. Si vous ne l'avez pas engendré ainsi à la vie légale, il ne reste rien, rien qu'une feuille de papier. Si l'autre Chambre n'a pas le droit d'initiative, elle ne peut examiner et voter un crédit qu'après que cette Chambre l'a voté. Où le Sénat puiserait-il le droit d'initiative ? Ce n'est pas dans les précédents. Ce ne serait donc que dans sa volonté. »

Les partisans de cette théorie restrictive l'étayaient d'autres arguments. En voici un en tout cas qui est sans portée. Donner au Sénat les mêmes droits, dit-on, c'est le faire maître des finances ; n'a-t-il pas, en effet, à sa disposition un moyen commode pour abattre la résistance de la Chambre ? Ce moyen ce serait le droit de dissolution [1]. La Chambre aurait-elle la témérité de ne pas approuver les projets du Sénat, celui-ci n'aurait qu'à sortir le texte de la Constitution qui lui concède la prérogative à laquelle

1. *Déb. parl.*, même séance, p. 9830.

nous faisons allusion, il n'en faudrait pas plus pour paralyser la volonté de la première, et la rendre tout à fait docile. Cet argument, nous le répétons, n'est pas sérieux. On oublie par trop que le concours du chef de l'Etat est indispensable en matière de dissolution ; et par conséquent la menace d'une dissolution n'est pas une arme dont le Sénat puisse faire usage à sa volonté.

Et d'ailleurs, si cette objection était réellement fondée, ce ne serait pas seulement en matière financière qu'elle aurait son application : la puissance législative se trouverait en fait exercée par le Sénat. On ne peut supposer sérieusement que les auteurs de la Constitution eussent pu commettre une pareille imprudence.

Nous ne tiendrons donc aucun compte de cet argument. Nous ne croyons pas non plus qu'il faille se laisser convaincre par ceux qui sont tirés de la tradition et des travaux préparatoires. Bien loin d'être favorables à la thèse de M. Gambetta, les précédents historiques et les débats auxquels a donné lieu l'élaboration assez lente de nos lois constitutionnelles peuvent être invoqués à plus juste titre par la théorie opposée, dont nous sommes partisans, théorie plus libérale, qui, sauf le droit de priorité, reconnaît aux deux Chambres des pouvoirs égaux.

Faisons donc un rapide examen des précédents historiques.

La Charte des 4-10 juin 1814 disait : « La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés, excepté la loi de l'impôt, qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés » (art. 17). Puis, plus loin : « La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après qu'elles ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre

des pairs » (art. 47). On ne voyait dans ces dispositions qu'un droit de priorité accordé à la Chambre, et se justifiant aisément si l'on considère que la Chambre des pairs ne sortait pas de l'élection, mais était nommée par le roi [1].

En 1817, notre question fut agitée au Parlement, et les droits de la Chambre haute furent défendus par le duc de Lévis. Voici un passage d'un discours qu'il prononça, à cette occasion : « L'opinant vote l'adoption de la loi proposée. Il a observé, en commençant son discours, qu'il n'existe entre la Chambre des pairs et celle des députés aucune différence relativement au droit d'amender, de rejeter même une loi de finances. Le droit, à cet égard, est le même pour les deux Chambres et sur toutes les lois. Seulement, la loi de l'impôt doit être adressée d'abord à la Chambre des députés. Mais si la Chambre des pairs a le droit de la modifier, comme elle en a donné l'exemple, en 1814, pour la loi relative au droit d'entrée sur les fers étrangers [2], l'opinant est persuadé qu'elle doit user de ce droit avec une extrême réserve. » Ces paroles reçurent l'approbation des Chambres et du gouvernement [3].

La Charte de 1830 déterminait à peu près dans les mêmes termes les droits respectifs des deux Chambres. « La pro-

1. L'art. 24 de la Charte disait : « La Chambre des pairs est une partie essentielle de la puissance législative. » Il eût été étrange et pour ainsi dire illogique que cette même Charte eût entendu restreindre ses attributions en ce qui concerne les lois de finances, qui sont, d'une manière générale, les plus importantes.

La même disposition se trouvant reproduite par l'art. 20 de la Charte de 1830, l'observation précédente trouve encore ici sa place.

2. En 1814, la Chambre des pairs avait exercé son droit d'amendement à propos d'une loi de douanes relative à l'importation des fers étrangers. (Voir *Moniteur universel*, n° du 15 nov. 1814.)

3. Séance du 22 mars, *Monit.* du 28.

position des lois appartient au Roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés » (art. 15). A cette époque également, l'opinion générale ne reconnaissait à la Chambre des députés qu'un droit de priorité laissant intact le droit pour la Chambre des pairs d'amender, de rejeter les mesures financières votées par l'autre assemblée. C'était la thèse enseignée par M. Rossi, à son cours de droit constitutionnel : « Le vote de l'impôt, disait-il, appartient à la Chambre des pairs, comme à la Chambre des députés. La Chambre des pairs n'a pas l'initiative à cet égard : l'impôt doit être voté d'abord à la Chambre des députés ; mais, sauf cette restriction, le droit de la Chambre des pairs est le même que celui de la Chambre des députés... Il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des pairs, il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement [1]. »

D'ailleurs la Chambre des pairs usa de ce droit d'amendement à plusieurs reprises sous la monarchie de juillet, et souvent dans la mesure la plus large. Notamment en ce qui concerne le sucre indigène, elle adopta un système de perception tout différent de celui qui avait été admis par la Chambre des députés.

Sous le second Empire, les discussions tombent d'elles-mêmes. Le Sénat, en effet, n'avait guère qu'un rôle constituant, et le pouvoir législatif se trouvait en fait exercé par une seule assemblée.

La Constitution de 1870 accordait au Corps législatif un droit de priorité. Nous ne parlerons pas davantage de

1. *Cours de Droit constitutionnel*, 90e leçon, *in fine*.
Lire un discours de M. Gautier à la Chambre des pairs en 1836 (*Monit. univ.* du 2 juillet 1836).

cette constitution, qui n'a eu qu'une très courte durée.

Nous arrivons aux travaux préparatoires de la loi de 1875. Nous avons vu qu'ils étaient invoqués par les défenseurs de la première théorie. Leur étude, à notre avis, ne peut leur fournir aucun argument. Il ressort, au contraire, de l'élaboration de la Constitution actuelle un désir constant du législateur d'accorder aux deux Chambres des attributions égales, sauf un droit de priorité pour la Chambre basse.

Le 19 mai 1873, M. Dufaure déposa un projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics[1]. Il proposait la création d'une seconde assemblée, appelée *Sénat*, à laquelle on donnerait les mêmes pouvoirs législatifs qu'à la Chambre des représentants. L'art. 11 était ainsi rédigé : « L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au président de la République. Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. Toutefois les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre des représentants. »

L'année suivante, le 15 mai 1874, un nouveau projet de loi demandant également la création d'une seconde Chambre, appelée *Grand Conseil*, et en déterminant les attributions, fut déposé par M. de Broglie. « C'est en vertu d'une règle générale admise par tout régime parlementaire, disait l'exposé des motifs, que nous vous proposons, *à titre égal* entre les deux assemblées, l'initiative et la confection des lois... »

Chargé de rédiger un rapport sur le projet de loi, M. Antonin Lefèvre-Pontalis s'exprimait ainsi : « Il ne restait à la commission, pour accomplir sa tâche, qu'à déterminer les attributions du Sénat. Elles ne pouvaient être moindres

1. Voy. *Journ. Off.*, 20 mai 1873, p. 3206 et suiv.

que celles de la Chambre des députés, et elles devaient assurer au Sénat, par le vote de toutes les lois, la plénitude de la puissance législative. Or, la loi ne serait pas l'œuvre du Sénat, s'il n'avait le droit que de s'y opposer sans avoir le droit de la reviser. Il doit donc participer à titre égal, aux attributions de la Chambre des députés, à moins de lui être sacrifié.

« Il ne serait pas aussi déplacé de revendiquer pour la Chambre des députés, nommée directement par tous les électeurs, le droit de régler seule les lois d'impôt et le budget qui, en Angleterre, restent étrangers à la Chambre des lords. Mais, en France, n'est-ce pas dans les questions de budget et d'impôt que le contrôle du Sénat peut être le plus salutaire et le plus nécessaire[1] ?... »

Quant au texte de la loi, il fut ainsi rédigé : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre. »

Il est vrai que, sur la proposition de M. Wallon, on y ajouta les mots *et votées par elle*, qui figurent dans la rédaction définitive.

Ces mots n'ont pas toute la portée qu'on entend leur donner dans l'opinion opposée. Ils se trouvaient déjà dans le Charte de 1830. Il faut attacher, évidemment, la même signification à la disposition de la Charte de 1814, qui disait que les lois de finances devaient être *admises* d'abord par la Chambre des députés. Or, nous l'avons vu, l'égalité des droits se trouvait dans l'esprit de ces deux constitutions.

Le mot *votées*, dans la Constitution de 1875, n'a pas la

1. *Déb. parl. de la Ch.*, 29 déc. 1876, p. 9828.

signification qu'on lui prête. En proposant son insertion, M. Wallon n'entendait point que les lois de finances dussent être consenties par la Chambre pour pouvoir être discutées ensuite par le Sénat; en d'autres termes, il n'était pas dans son intention de faire dépendre le droit de discussion du Sénat de la manière dont la Chambre aurait accueilli les propositions de crédits ou de dépenses; il voulait simplement assurer à cette Chambre la priorité de discussion, et la garantir contre un subterfuge qui en aurait fait une prérogative tout à fait illusoire.

Voici d'ailleurs l'explication qu'il en a donnée lui-même dans la séance du 24 juillet 1884 : « Nous avons dit : *présentées et votées.* Mais pourquoi? C'était pour éviter tout subterfuge, et pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des députés; si la Chambre des députés traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, eh bien, nous la présenterons au Sénat, qui pourra la voter, et par ce vote nous pèserons sur la Chambre...

« La Chambre des députés a donc la priorité, et c'est beaucoup. Mais quand une loi de finances a été votée par elle et apportée au Sénat, celui-ci garde sur la loi tout son droit de législateur; il peut l'amender, puisqu'il a le droit de la faire; il peut, par conséquent, augmenter ou diminuer des crédits[1]... »

L'amendement de M. Wallon fut voté sans discussion. On peut s'étonner, à raison, du silence observé alors par les adversaires des droits du Sénat. Nous avons dit, en effet, qu'aux différentes phases de l'élaboration des lois de

1. Lire également un discours qu'il prononça au Sénat, le 20 déc. 1882, et dans lequel il défendit encore les droits du Sénat.

finances, le constituant avait manifesté le désir d'établir l'égalité des droits; or, au moment où a été faite l'addition du mot *votées*, si des membres de l'assemblée pensaient qu'elle avait toute la portée qu'on lui a attribuée depuis, comment n'ont-ils point demandé des explications sur un revirement de cette importance se produisant tout à coup dans l'esprit de la majorité!

M. Jules Simon nous semble avoir défendu la vraie théorie, la seule exacte au point de vue légal, en même temps que la plus rationnelle et la plus conforme aux intérêts généraux, lorsque, en 1876, répondant à M. Gambetta, il disait en substance :

« Le Sénat a-t-il le droit d'examiner les crédits votés par la Chambre, d'effacer les uns, de rétablir les autres? La question est là; elle porte sur la signification, non sur la valeur de l'art. 8. Je trouve que cet article est très clair : « Les lois de finances, dit-il, doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » Donc elles doivent être présentées et votées en second lieu au Sénat. Où est la difficulté? On dit : elle est dans le mot « votées ». Mais ce mot est bien clair : le Sénat doit voter comme la Chambre vote. Où pourrait être la différence entre les deux votes? Il n'y a pas, dans ce mot, de sous-entendu possible. Cela ne veut pas dire : le Sénat pourra effacer les dépenses, mais il ne pourra pas rétablir des crédits. On aurait pu le dire dans l'art. 8, mais cela n'y est pas. Il n'y a pas deux personnes sachant le français qui puissent l'interpréter autrement. J'ai bien entendu dire : « Le Sénat aura donc l'initiative en matière de dépenses; il pourra donc disposer de l'argent des contribuables. » Eh bien, non, il ne disposera de rien. Le Sénat a le droit de rétablir les crédits, mais en les rétablissant, il ne crée pas l'obligation

d'une dépense. Est-ce que vous n'êtes pas là? Quand le Sénat a voté, qu'avez-vous devant vous? Une proposition du Sénat. Ce n'est pas une loi tant que vous n'y avez pas adhéré. Ce ne sont que des propositions de crédit, il n'y a de crédit que si la Chambre lui donne l'existence [1]. »

Ainsi que nous le disions au début de ce chapitre, la dualité des assemblées législatives a été regardée comme une garantie ; comme une ingénieuse combinaison destinée à produire des institutions plus parfaites, et à préserver les intérêts du pays des entraînements irréfléchis d'une Chambre unique. Or telles ont bien été, en effet, les considérations qui ont guidé le constituant de 1875. Alors ne voit-on pas qu'il y aurait eu une singulière anomalie de sa part à vouloir écarter cette garantie précisément lorsque le besoin s'en fait le plus vivement sentir ?

D'ailleurs les droits de la Chambre, ainsi que le faisait remarquer M. J. Simon dans le discours rapporté plus haut, ne se trouvent nullement atteints dans la théorie à laquelle nous nous rangeons. Ils subsistent tout entiers. En effet, le seul consentement du Sénat ne peut donner la force législative à une proposition ; celle-ci ne deviendra loi que si à ce consentement s'ajoute celui de l'autre Chambre.

Il serait donc nécessaire de déterminer une fois pour toutes, par un texte précis, l'étendue des droits du Sénat [2].

Dans le projet de revision des lois constitutionnelles

1. Chambre des députés, 28 déc. 1876 ; *Déb. parl.*, 29 juillet, p. 9830.

2. M. P. Leroy-Beaulieu déclare se ranger à l'opinion favorable au Sénat ; lire à ce sujet un article de lui paru dans l'*Economiste français* du 1er avril 1893 et intitulé : *Les Droits des deux Chambres en matière de budget ;* voy. également son ouvrage : *La Science des finances*, t. II, p. 47 à 90.

déposé le 14 janvier 1882 par le ministère Gambetta, il était question de faire déclarer par le Congrès que « le Sénat n'a en matière de budget qu'un droit de contrôle, et qu'il ne peut rétablir un crédit supprimé par la Chambre des députés ». Ce projet de revision fut mal accueilli par la Chambre, et à la suite de cet échec le ministère se démit de ses fonctions [1].

Dans la séance de l'Assemblée nationale du 13 août 1884, la question des droits du Sénat en matière financière fut agitée. MM. Floquet et Allain-Targé déposèrent un amendement ainsi conçu :

« L'Assemblée nationale, interprétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875, déclare que l'article 8 de cette loi doit être entendu dans ce sens que le droit d'initiative et de décision en matière d'ouvertures de crédits ou d'établissements d'impôt appartient exclusivement à la Chambre des députés. »

« Il s'agit de savoir, disait M. Floquet, si le droit existe au profit de la Chambre des députés d'avoir la prépondérance financière, ou si le Sénat, contrairement, je le dis, à tous les textes constitutionnels, à tous les usages, à toutes les traditions, si le Sénat, qui n'est pas directement issu du suffrage universel, qui est une Chambre d'une espèce particulière, participe au plein exercice et à la puissance législative en matière financière, en matière d'impôts et de crédits.

« Eh bien, Messieurs, vous êtes là ; vous pouvez interpréter; vous pouvez dire « oui » ou vous pouvez dire « non » ; il vous appartient de décider, sans violer aucun contrat. »

L'interprétation demandée, quoi qu'en dît M. Floquet,

1. Voy. Worms, *Législation du budget*, p. 196 et 232.

eût constitué en quelque sorte la violation d'un contrat, puisque le Sénat, en donnant son assentiment à la réunion du Congrès, l'avait écartée du projet de revision [1].

Aussi la commission proposa-t-elle la question préalable, qui fut adoptée par 415 contre 261 [2].

En attendant, l'entente n'est pas près de se faire entre les adversaires et les défenseurs des droits du Sénat.

Il faut bien remarquer, d'ailleurs, que les difficultés ne s'élèveront pas seulement à propos de l'article 8. Il suffira de la dualité pour les faire naître. On s'imagine bien, en effet, que deux assemblées ne seront pas toujours d'accord ou sur l'inscription d'une dépense ou sur le chiffre d'un crédit.

Eh bien, comment trancher ces conflits?

On a présenté plusieurs combinaisons.

Une première manière, ce serait de faire prévaloir l'avis de la Chambre : en cas de désaccord, elle aurait toujours le dernier mot.

Cette théorie a été notamment développée dans les termes suivants par le cabinet du 14 novembre 1881, dont M. Gambetta était président :

« Ce qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion, c'est lorsqu'en matière de lois de finances, la Chambre des députés a dit son premier mot, le Sénat a bien par l'organe de son rapporteur, de ses commissions,

1. *Débats parlementaires de la Chambre des députés*, 1er août 1884 (séance du 31 juillet 1884), p. 1939.

2. *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale*, 14 août 1884, p. 161, 162, 163 ; *Annexes* (séance du 6 août 1884), p. 2, rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la revision partielle des lois constitutionnelles, par M. Gerville-Réache.

et du cabinet lui-même, le droit de faire des remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit, injustes ou inopportuns, de lui indiquer telle modification sur l'ensemble du budget, mais que le Sénat n'a que ce droit. Les remontrances, les observations du Sénat une fois présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé : la Chambre des députés statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais ce vote-là est sans appel et sans cassation [1]. »

La même théorie a été défendue par M. J. Roche, député, dans la séance du 7 mars 1885, à propos d'une augmentation de dépenses de 2.571.092 fr. introduite par le Sénat dans le budget de 1885 : « ... Personne, dit-il, n'a jamais contesté au Sénat son droit d'examiner et de contrôler tout le budget, d'approuver, de diminuer ou de rejeter tel impôt ou telle dépense ; ce que les défenseurs les plus résolus des droits financiers de la Chambre ont surtout voulu, ce qui importe essentiellement aux contribuables et à l'exercice sincère de la souveraineté nationale, c'est qu'en matière d'augmentation de crédits, le dernier mot, conséquence naturelle et nécessaire de la priorité attribuée à la Chambre pour le vote des lois de finances et du manque du droit d'initiative du Sénat, appartienne à la Chambre [2]... »

De la trouver dans la bouche de ceux qui veulent réduire singulièrement les droits du Sénat, il n'y a là rien qui doive surprendre. Mais si on admet, comme nous, que la différence des pouvoirs consiste en un simple droit de priorité, on ne peut souscrire à cette théorie.

D'autres font intervenir le pouvoir exécutif : le dernier

1. *Déb. parl. de la Ch.*, 8 mars 1885, p. 433.
2. *Déb. parl.*, 8 mars, p. 433 ; 10 mars, p. 456.

mot doit appartenir à la Chambre dont l'opinion est partagée par le gouvernement. Mais ce système, qui d'ailleurs a eu peu de succès, renferme un défaut grave, qui ne nous permet pas de l'adopter : il méconnaît complètement le principe de la séparation des pouvoirs, en faisant participer dans une certaine mesure le pouvoir exécutif à l'exercice du droit budgétaire.

D'autres voudraient qu'on additionnât d'une part les votes favorables que le projet a réunis dans les deux Chambres, et d'autre part les votes contraires ; on considérerait les deux assemblées comme n'en formant qu'une ; les avis des membres du Parlement étant ainsi recueillis, on verrait si l'opinion générale de ce Parlement est favorable ou non au projet, et on déciderait en conséquence. Supposons, par exemple, qu'un crédit soit voté par 400 députés et 100 sénateurs, et repoussé par 100 députés et 150 sénateurs ; il y aura donc 500 voix en faveur de l'adoption et seulement 250 pour le rejet ; l'inscription du crédit en question devra avoir lieu. Ce système est suivi en Suède ; mais, en France, aucun texte constitutionnel n'autorise à le mettre en pratique. D'ailleurs il ferait la part trop belle à la Chambre des députés, qui, étant plus nombreuse, verrait la plupart du temps prévaloir sa décision.

Un troisième système voudrait le maintien du *statu quo*, en cas de désaccord entre les Chambres. Il est notamment proposé par M. Leroy-Beaulieu : « Comme il doit y avoir de la suite dans le ménage d'une nation et que généralement les services publics ont une durée permanente, la Chambre qui veut maintenir l'état de choses existant doit l'emporter : par suite, si une Chambre veut introduire dans le budget un crédit nouveau et que l'autre s'y oppose, le crédit nouveau ne doit pas être inscrit au budget. Si, au

contraire, une Chambre veut supprimer ou réduire un crédit inscrit dans le budget précédent et que l'autre veut maintenir, celle-ci doit l'emporter [1]. »

Cet auteur soutient encore ailleurs le même système : « En cas de désaccord entre les deux Chambres, la Chambre qui doit avoir le dernier mot est celle qui veut purement et simplement maintenir l'état de choses actuel: la Chambre qui veut innover, soit par une modification en quelque sens que ce soit aux services, en quelque sens que ce soit aux impôts, ne doit réussir que si elle parvient à obtenir l'assentiment de l'autre Chambre, sinon ses vœux et ses projets doivent être ajournés jusqu'à ce que l'accord se réalise [2]. »

Nous ne croyons pas qu'il faille se ranger à l'opinion précédente, qui méconnaît les principes constitutionnels, comme nous allons le voir. A notre avis, le système préférable, qui a échappé, semble-t-il, aux auteurs qui ont écrit sur la question, est celui qui assure le dernier mot à la Chambre qui refuse le crédit, et le dernier mot aussi à la Chambre qui rejette un impôt qui constituait jusqu'alors l'une des sources des revenus de l'Etat [3]. Cette manière

1. *Science des finances*, t. II, p. 19.

2. *L'Economiste français*, numéro du 1er avril 1893, p. 387.

M. Barthe, sénateur, avait d'ailleurs proposé, en 1884, d'introduire dans notre législation un système analogue pour trancher les conflits en matière financière ; il avait, en effet, le 18 octobre, déposé le projet suivant :

« Aucun des crédits inscrits dans le budget voté pour l'année précédente ne peut être augmenté, supprimé ou diminué que par l'accord de la Chambre des députés et du Sénat.

« En cas de désaccord persistant, après deux votes successifs de chacune des deux assemblées sur un crédit alloué pour l'exercice précédent, ce crédit est maintenu au budget sans nouvelle délibération. » Voy. Worms, *Législation du budget*, p. 510.

3. M. Girault, à son cours.

de trancher le conflit est la seule conforme à la disposition constitutionnelle qui partage la puissance législative entre les deux assemblées.

Le système précédent s'en écarte manifestement, au contraire, en tant, par exemple, qu'il fait dépendre de la volonté d'une seule Chambre le maintien, dans la nouvelle loi de finances, d'un crédit qui figurait dans le budget précédent, et il s'en écarte parce qu'il ne tient pas compte du caractère spécial des lois de finances, qui leur fait une place à part dans notre législation. En effet, les lois ordinaires sont permanentes, elles produisent leurs effets tant que leur force législative n'a pas été paralysée par une décision du Parlement, et elles ne peuvent être supprimées ou modifiées que du consentement des deux Chambres. Les lois de finances, du moins dans notre système financier, ont une durée limitée ; après un certain laps de temps (une année), elles tombent pour ainsi dire d'elles-mêmes, et ne sont plus rien ; le budget, si l'on nous permet cette comparaison, est alors un cadavre à qui il faut donner une nouvelle vie ; or, il ne pourra la puiser que dans l'accord des deux assemblées.

La règle constitutionnelle d'après laquelle une disposition législative ne peut être modifiée de par la volonté d'une seule Chambre ne peut avoir d'application à l'égard des lois de finances, comme à l'égard des autres lois, qu'autant que les unes et les autres sont en vigueur ; or les premières n'ont d'effet, nous le répétons, que pendant une période déterminée. Sans doute, une seule Chambre n'aurait pas le pouvoir de retrancher ou de modifier un crédit figurant dans le budget qui est en cours d'exécution ; elle serait encore impuissante à modifier une portion du budget qui serait soustraite au

vote annuel du Parlement et posséderait ainsi le caractère de permanence des lois ordinaires. Mais si l'on considère la partie de la loi de finances qui se trouve soumise à ce vote annuel (en France, le budget tout entier est remis en discussion, chaque année), à chaque retour de la période il s'agit pour les assemblées non pas de dire si elles veulent maintenir ou modifier un crédit toujours valable et dont le gouvernement pourrait encore disposer sans avoir besoin d'une nouvelle autorisation de leur part, mais de consentir un crédit nouveau.

En résumé, notre manière de trancher les conflits en matière financière découle logiquement de la disposition constitutionnelle qui accorde aux deux assemblées le pouvoir d'établir les lois de finances, et il est en outre pleinement conforme au principe de l'annualité.

Nous avons vu comment la question des droits des deux Chambres avait été résolue par notre Constitution. D'après la théorie que nous avons soutenue, en nous inspirant des précédents historiques et des travaux préparatoires des lois constitutionnelles de 1875, la Chambre des députés n'aurait qu'un droit de priorité. Le constituant a donc fait une bonne application des principes posés au début de ce chapitre. Nos deux assemblées sont élues; elles tiennent donc l'une et l'autre leur mandat de la nation ; elles doivent avoir par suite les mêmes attributions. Sans doute la Chambre des députés est une émanation plus parfaite du pays, puisqu'elle est élue au suffrage direct ; et on peut croire qu'elle en reflète d'une manière plus précise les opinions et les volontés. Mais il a été tenu compte de cette différence dans le domaine spécial des questions financières ; une part plus large a été faite à la Chambre des

députés dans l'élaboration des lois qui peuvent engager les ressources du pays. Mais, cette prérogative, qui certes a quelque importance, mise à part, subsiste en notre matière la règle d'après laquelle les deux assemblées participent dans une mesure égale à l'œuvre législative.

Voyons maintenant comment cette question des droits respectifs des deux Chambres en matière financière a été résolue en Angleterre et aux Etats-Unis.

Il n'y a pas dans la Constitution anglaise de textes qui déterminent les droits respectifs des deux Chambres en matière financière. L'usage seul a établi les limites de leurs attributions ; on comprend dès lors que ces limites aient varié suivant les époques ; les Communes, au reste, se sont toujours efforcées de les reculer à leur profit. Elles revendiquèrent de bonne heure le droit d'initiative en matière financière, à l'exclusion de la Chambre des lords, et résumèrent leurs prétentions dans la formule suivante : « Les impôts ne sont pas accordés par les deux Chambres, mais par les Communes seules avec l'assentiment des lords. » Ceux-ci ont bien protesté souvent contre cette affirmation, mais néanmoins elle n'a pas tardé à se traduire dans les faits [1].

La Chambre des lords n'exerce donc aucun droit d'initiative : tous les bills de finances doivent être, en premier lieu, votés par la Chambre des Communes.

Pour le droit d'amendement, la Chambre des Communes l'a également de bonne heure refusé à la Chambre

1. Hallam, *op. cit.*, IV, 150, 152 et suiv. ; Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, II, p. 339 et suiv.

des lords. Ce refus est d'ailleurs approuvé par la plupart des auteurs. En 1671 notamment, les Communes dénièrent aux lords, d'une façon formelle, ce droit d'amendement ; à cette époque, elles votèrent, en effet, une résolution ainsi conçue : « pour toutes aides au roi par les Communes, le taux ni la taxe ne peuvent être altérés par les lords [1] » ; et quelques années plus tard, en 1678, elles affirmèrent de nouveau l'étendue de leurs droits dans la déclaration suivante : « Les Communes ont seules le droit d'accorder des aides et subsides à Sa Majesté. Tous bills tendant à octroyer de tels aides et subsides doivent émaner des Communes. Et il appartient exclusivement et sans conteste aux Communes de fixer, limiter et ordonner dans de tels bills, le montant, l'objet, les motifs, conditions, limitations et qualifications de crédits, lesquels ne doivent être ni changés, ni modifiés par la Chambre des lords. »

Les lords, toutefois, soutiennent qu'ils peuvent modifier les bills de finances [2]. Mais, en pratique, ils n'usent guère de leur droit en ce qui concerne le bill d'appropriation, dont le passage à la Chambre des lords ne constitue qu'une simple formalité. Celle-ci, étant placée entre cette alternative : accepter tout le budget ou le rejeter en bloc, préfère s'abstenir de longues discussions inutiles.

Mais pour les *moneys-bills*, c'est-à-dire pour les bills relatifs aux impôts, il en va différemment. En ce qui les concerne, les lords entendent exercer leur droit d'amendement [3], et cette prétention a donné lieu à des conflits assez fréquents. Il en a été notamment ainsi en 1860.

1. *Journal des Com.*, vol. 9, p. 235.
2. Erskine May, *Histoire constitutionnelle*, I, p. 559 ; Fischel, *la Constitution d'Angleterre*, II, p. 341.
3. Erskine May, *Histoire constitutionnelle*, t. I, p. 560.

M. Gladstone, alors chancelier de l'Echiquier, proposait de supprimer l'impôt sur le papier, et de compenser cette diminution de recettes par une légère augmentation de l'*Income-tax*.. Ce bill fut assez mal accueilli à la Chambre des Communes et ne fut voté qu'à une très faible majorité [1]. Les lords, opposés à cette suppression de l'impôt du papier, qui était très productif, estimèrent l'occasion favorable pour exercer leur droit d'amendement, et, à une majorité de 89 voix, se prononcèrent contre cette suppression. Les Communes étonnées s'élevèrent contre une pareille décision, qui constituait, disaient-elles, une usurpation de leurs prérogatives, une violation des principes constitutionnels. Il fallait trancher le conflit. Cette mission fut confiée, suivant l'usage d'ailleurs, à une commission composée des hommes les plus éminents de tous les partis, qui fut chargée de rechercher dans les archives du Parlement quels avaient été jusque-là les usages des deux Chambres au sujet des diverses sortes de mesures relatives à la création ou à la suppression de taxes. La conclusion qui se dégagea de ces recherches fut qu'en fait les lords avaient pour ainsi dire renoncé à leur droit d'amendement, mais que maintes fois cependant ils avaient rejeté des bills établissant ou supprimant des taxes, et que par suite la dernière décision des lords n'était nullement inconstitutionnelle. Mais, pour affirmer leur droit, les Communes votèrent trois résolutions [2], dans le but principal « de faire entendre aux lords que les Communes avaient les moyens de résister aux pouvoirs de la Chambre haute, s'ils étaient indûment exercés, et qu'elles étaient prêtes à recourir à ces moyens ».

1. A la majorité de 5 voix, d'après M. Georges Louis, *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1877, p. 245.

2. Fischel, *op. cit.*, II, 342.

Elles entendaient par ces *moyens* un subterfuge dont elles ont fait dans la suite un fréquent usage : au lieu de soumettre aux lords séparément les propositions de recettes annuelles, les Communes prirent l'habitude de les réunir et d'en former un seul projet, et comme dans ces conditions les lords ne pouvaient pas exercer le droit d'amendement, ils étaient obligés d'opter entre ces deux partis extrêmes : ou voter le bill ou le rejeter ; et les Communes avaient bien prévu qu'ils se résoudraient difficilement à ce deuxième parti. Dès la session suivante, elles mirent en œuvre ce procédé [1], qui faisait de la Chambre des lords une simple cour d'enregistrement.

Cette inégalité entre les attributions financières des deux Chambres, on ne la trouve guère aussi tranchée dans les autres Etats. En tous cas, c'est un côté par lequel la Constitution anglaise diffère de la Constitution des Etats-Unis, et le système adopté par celle-ci n'est pas sans avoir, à ce point de vue, de forts rapprochements avec la nôtre.

Lors de l'élaboration de leur Constitution, les Américains avaient voulu accorder aux deux assemblées fédérales des pouvoirs égaux en matière financière ; mais ils ne purent réaliser leur projet par suite de difficultés spéciales, dans l'exposé desquels nous ne pouvons pas entrer [2] ; et, comme dans la plupart des pays, la Chambre basse fut dotée, en matière financière, d'attributions plus importantes. Toute-

1. Dès la session suivante, en effet, les Communes, voulant obtenir la suppression de l'impôt sur le papier, insérèrent cette réforme dans une loi financière générale, que les lords furent forcés de voter (voy. l'art. de M. G. Louis, *loc. cit.*).

2. Voy. Morizot-Thibault, *De l'Initiative des lois de finances dans la Constitution fédérale des Etats-Unis d'Amérique* (brochure parue en 1893).

fois, comme chez nous, la différence consiste dans un droit de priorité [1]. Cette prérogative ne porte nullement atteinte aux droits du Sénat. Elle se justifie d'ailleurs, car la Chambre des représentants, comme notre Chambre des députés, sort plus directement de la volonté nationale ; mais il eût été irrationnel de donner au Sénat américain un rôle aussi effacé que celui qui est dévolu en Angleterre à la Chambre des lords ; celui-là, en effet, n'est ni héréditaire, ni nommé par le pouvoir exécutif ; il tient, comme la Chambre basse, bien qu'à un degré moindre, son mandat du pays lui-même.

Le droit de priorité n'a pas une portée générale, comme en France ; il est limité à une certaine catégorie de bills : les bills de recettes. Ceux-ci doivent prendre naissance à la Chambre des représentants [2]. « Il pouvait paraître convenable, dit Story, de lui octroyer le droit exclusif de donner naissance aux bills de recettes, puisqu'on peut présumer qu'elle possède de plus amples moyens d'information locale, et qu'elle représente plus directement que la Chambre haute, les intérêts et les aspirations démocratiques [3]... »

Mais la Chambre des représentants n'a que ce privilège concernant les bills relatifs à la levée des taxes, et consistant en un simple droit de priorité. La Chambre haute, en effet, a le droit d'amendement [4], et elle peut

1. Art. 1er, § I, section VII de la Constitution : « Tous les bills de revenus doivent prendre naissance dans la Chambre des représentants. « Le Sénat a, en cette matière, comme en toute autre, le droit d'amendement. »

2. Article cité à la note précédente.

3. *Commentaire sur la Constitution fédérale*, t. I, p. 369.

4. Constitution fédérale, art, 1er § 1er, section VII. Voy. De Nouailles, *op. cit.*, t. I, p. 342 ; Boutmy, *Etudes de Droit constitutionnel*, p. 124-125.

l'exercer de la façon la plus large : il lui est permis sans aucun doute de diminuer ou de supprimer un crédit voté par les représentants, mais elle a aussi le droit de rétablir ceux qu'ils auraient rejetés, et par suite de consentir une augmentation de crédits. Dans la pratique, elle va parfois plus loin et crée des dépenses nouvelles.

Il est arrivé même souvent qu'en fait le Sénat a exercé l'initiative en ce qui concerne les lois d'impôts; le fait s'est produit notamment en 1883 ; le Sénat avait à discuter un projet de réduction des impôts intérieurs ; il y ajouta, sous forme d'amendement, une revision complète des tarifs douaniers. La Chambre protesta contre cette usurpation de ses prérogatives; toutefois, comme elle approuvait en somme cette revision des tarifs douaniers, elle vota la loi telle qu'elle avait été amendée par le Sénat [1].

Des conflits peuvent s'élever. Pour les trancher, on a adopté la procédure suivante. Chaque Chambre désigne cinq commissaires, dont trois sont pris dans la majorité et deux dans la minorité. Si ces dix commissaires ne parviennent pas à s'accorder ou si leurs résolutions ne sont

1. Voyez André Lebon, *Etude sur les pouvoirs financiers du Sénat des Etats-Unis du Nord.* (Société de législation comparée, *session extraordinaire de 1889*, p. 48.)

On sait que les traités conclus par le président doivent être approuvés par le Sénat, et que l'on ne demande point à leur sujet l'avis de la Chambre des représentants. Mais l'intervention de celle-ci ne s'impose-t-elle pas tout au moins quand les traités engagent les finances du pays ? Cette question a été agitée à plusieurs reprises, notamment en 1795, à propos d'un traité conclu avec l'Angleterre.

Voy. De Nouailles, *op. cit.*, t. I, pp. 374 et suiv. ; Marshall, *Vie de Washington*, t. V, p. 430 et suiv. Ce point a encore donné lieu aux mêmes discussions dans ces dernières années, à propos de la cession par la Russie du territoire d'Alaska. Voir de Chambrun : *le Pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, p. 255-256.

pas approuvées par les deux Chambres, dix nouveaux commissaires sont nommés ; et si leurs délibérations n'aboutissent encore qu'à un résultat négatif, il est procédé à la nomination d'autres commissaires, et cela jusqu'à ce que l'accord ait lieu [1].

Si, par suite de certaines difficultés, les Américains n'avaient pu, dans la Constitution fédérale, donner aux deux Chambres des pouvoirs égaux en matière financière, ils ne manquèrent pas du moins, en élaborant les constitutions particulières des Etats, d'y introduire cette règle de l'égalité des pouvoirs. 21 de ces 30 constitutions reconnaissent, en effet, le droit d'initiative aux deux Chambres. « On a pensé, dit M. Morizot-Thibault, qu'à des circonstances nouvelles répondaient des principes nouveaux. Si l'inégalité, toujours redoutable dans les démocraties, pénétrait ici dans les lois, elle serait deux fois plus dangereuse, parce que, ne répondant à aucun souci des choses du gouvernement, elle pourrait, en outre, permettre à l'une des deux Chambres de devenir maîtresse de l'Etat [2]. »

1. Georges Louis, *Bulletin de la société de législation comparée*, avril 1877, p. 248.

2. *Eod. loc.*, p. 33.

CHAPITRE V

DU PRINCIPE DU CONSENTEMENT PRÉALABLE.

Le gouvernement ne peut percevoir une taxe ni faire une dépense sans l'autorisation préalable des Chambres.

« Si la puissance exécutrice, dit Montesquieu, statue sur la levée des deniers publics autrement que par leur consentement, il n'y aura plus de liberté, parce qu'elle deviendra législative dans le point le plus important de la législation [1]. »

C'est une vérité évidente par elle-même que le contrôle des Chambres doit être préalable. Il y a même quelque chose qui choque dans l'alliance de ces deux mots : *consentement préalable.* Sans doute une dépense que le pouvoir exécutif a faite de lui-même peut être ensuite approuvée par les Chambres ; mais cette approbation tardive ne peut constituer un consentement ; elle n'est que la ratification d'un acte accompli.

En principe, la règle que nous venons de poser gouverne notre organisation financière. Elle est surtout observée pour ce qui touche les impôts ; le gouvernement ne se risque guère à lever des taxes qui n'auraient pas été consenties par les Chambres. Il lui est plus facile de faire des dépenses sans autorisation en prenant pour les

1. *Esprit des lois*, t. II, liv. XI, ch. VI, p. 22.

effectuer une partie des crédits destinés à d'autres dépenses, ou même sans avoir les crédits nécessaires.

Cependant la règle du consentement préalable souffre certaines dérogations. Leur étude est nécessaire ; en effet, déterminer les restrictions apportées à un principe ou à un droit, ce n'est pas autre chose que déterminer l'étendue d'application de ce principe ou de ce droit.

Toutefois les dérogations dont nous voulons parler sont légales, en ce sens que des textes de lois les autorisent. Elles consistent en des délégations faites au pouvoir exécutif par le Parlement ; celui-ci, en certaines circonstances, fait abandon au gouvernement d'une partie de sa souveraineté ; il l'autorise, par exemple, à ouvrir des crédits, à modifier des droits de douane, sans qu'il ait besoin à cet effet d'une autorisation spéciale émanant de lui. Si on va au fond des choses, nous l'avons déjà dit, le principe du vote de l'impôt n'est pas atteint dans son essence ; cette liberté d'appréciation laissée aux ministres, la faculté qui leur est concédée d'ouvrir des crédits, de leur propre initiative, n'affectent en somme que l'exercice du droit budgétaire. Et celui-ci appartenant aux Chambres, il semble bien qu'elles soient libres de ne pas aller jusqu'au bout dans son application. Cependant il importe de faire remarquer qu'un pareil désintéressement de leur part peut devenir dangereux, s'il est poussé trop loin ; et on ne saurait par conséquent recommander aux Chambres à cet égard trop de réserve et de prudence. C'est que cette part de souveraineté dont elles se dessaisissent va grossir les attributions du gouvernement, au risque de déranger l'équilibre des pouvoirs, essentiel à l'ordre et à l'harmonie dans l'administration du pays. Cela est d'autant plus à craindre que le pouvoir exécutif peut être entraîné à

abuser de la faculté qui lui a été concédée par les Chambres.

Si elles allaient trop loin dans cette admission du gouvernement au partage de leur puissance, elles pourraient être accusées de méconnaître la Constitution et de trahir la confiance du pays.

Ce n'est pas tout fois qu'elles doivent s'abstenir de toute concession.

Une application trop rigoureuse des principes pourrait être pleine d'inconvénients, et absolument contraire aux intérêts généraux. Si l'on suppose, par exemple, qu'en dehors des sessions des Chambres, le gouvernement ait besoin de ressources supplémentaires pour l'exécution, qui ne peut être retardée, d'un service prévu au budget, l'intérêt général exige qu'il puisse, de sa propre autorité, puiser dans le Trésor public. On ne peut avoir la prétention, d'ailleurs, d'établir *à priori* les cas dans lesquels ces délégations des assemblées pourront se produire sans inconvénient. C'est affaire de circonstance, et aussi de mœurs.

Notre législation nous offre plusieurs exemples de ces délégations partielles ; nous allons les indiquer dans les développements qui vont suivre. On voudrait encore l'enrichir par l'introduction d'une mesure grave qui a pris le nom de *cadenas*, et que nous aurons à apprécier au point de vue constitutionnel ; nous verrons qu'elle fonctionne notamment en Italie. Enfin, passant en Angleterre, nous constaterons dans quelle mesure on y tient compte de la règle du consentement préalable.

L'autorisation pour le gouvernement d'ouvrir, de sa propre autorité, des crédits dans certains cas déterminés, est la principale de ces délégations. Elle est la plus impor-

tante en ce sens qu'elle est susceptible, plus que toute autre, d'applications fréquentes, et qu'on ne peut guère la supprimer d'une façon absolue ; une tentative faite en ce sens, sous le second Empire, ne donna, comme nous le verrons, que de mauvais résultats, et l'on fut bientôt obligé de restituer au gouvernement un droit dont l'exercice, l'expérience l'avait démontré, ne pouvait pas lui être retiré sans inconvénient.

En général, sous les divers gouvernements qui se sont succédé en France depuis un siècle, le pouvoir exécutif a été autorisé à ouvrir dans certains cas des crédits de sa propre autorité, étant seulement obligé de soumettre plus tard ces ouvertures de crédits à l'approbation du pouvoir législatif. Mais cette autorisation a été régie par des règles qui ont varié ; l'étendue n'en a pas été toujours la même ; l'époque fixée pour la régularisation de ces ouvertures de crédits opérées par ordonnance ou par décret a été tour à tour reculée ou avancée, et par suite le contrôle postérieur des Chambres s'est exercé avec plus ou moins d'efficacité.

Nous voulons donc examiner les règles auxquelles ont été soumises, dans le cours du siècle, ces ouvertures de crédits effectuées sans l'autorisation des Chambres.

Nous laissons de côté la période du Consulat et de l'Empire. Nous avons vu, en faisant l'historique du principe du vote de l'impôt, que ce principe avait été souvent méconnu par Napoléon, qui chercha à se soustraire le plus possible au contrôle du pouvoir législatif ; nous avons constaté que dans maintes circonstances il avait établi des taxes de sa propre autorité. Les principes posés par la Révolution n'ont donc reçu, durant cette période, qu'une application irrégulière.

Sous la Restauration, la nation voulut ressaisir l'exercice de ses droits. On renferma notamment dans des limites déterminées le droit pour le gouvernement d'ouvrir des crédits en dehors des sessions des Chambres. La loi du 25 mars 1817 (art. 152) autorisait l'ouverture de crédits supplémentaires dans des cas extraordinaires et urgents, en vertu d'ordonnances du roi qui devaient être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres. Cette conversion avait lieu, sur la proposition du ministre dans le département duquel rentrait la dépense, avant le règlement définitif des budgets antérieurs. (Loi du 27 juin 1819, art. 21.)

Cette loi de 1817 contenait une confusion regrettable, qui rendait son application difficile. Elle disait que les excédents de dépenses ne pourraient avoir lieu que dans des cas extraordinaires et imprévus. Cela était facile à observer en ce qui concernait les dépenses fixes, comme les rentes perpétuelles, les traitements, etc., mais au contraire pour les dépenses variables, comme les rentes viagères, les frais de justice, etc., il en allait différemment. On ne pouvait, pour ces dernières, qu'établir une évaluation très provisoire, dont l'insuffisance souvent rendait nécessaires des suppléments de crédits. Mais, comme ces dépenses appartenaient au service ordinaire et prévu, les ministres ne pouvaient légalement recourir à ces allocations, et lorsqu'ils se faisaient néanmoins ouvrir des crédits par ordonnances, ils étaient obligés de demander ensuite aux Chambres un bill d'indemnité. Ce fait se reproduisait chaque année. Aussi la commission des crédits supplémentaires de 1825, dans son rapport du 19 avril 1827, demandait qu'en ce qui concernait les dépenses dont on ne pouvait déterminer à l'avance le montant d'une

façon certaine, on considérât seulement le service comme voté, et que, si le crédit était trop fort ou trop faible, il y eût lieu, dans la loi des comptes, à une annulation ou à un complément de crédit, de sorte que la loi annuelle des crédits supplémentaires ne devait plus avoir pour objet que de faire face à des besoins imprévus et urgents.

L'ordonnance du 1er septembre 1827 trancha la question conformément aux vues de la commission.

Quant à l'époque de régularisation des crédits ouverts par ordonnances royales, elle la faisait varier suivant que ces ouvertures de crédit avaient pour objet de couvrir des dépenses extraordinaires et urgentes non comprises dans le montant des crédits spéciaux ouverts à chaque ministère, ou qu'elles étaient destinées à des services inscrits dans des sections spéciales, mais avec un chiffre trop faible. Dans le premier cas (art. 3), cette régularisation devait avoir lieu à la plus prochaine session, conformément à l'art. 152 de la loi du 25 mars 1817; dans l'autre cas, elle pouvait n'être faite que dans les comptes définitifs de l'exercice, par la loi de règlement à titre de crédits complémentaires (art. 4).

Dans l'une et dans l'autre hypothèses, les Chambres ne statuaient que sur des dépenses accomplies. L'inconvénient de ces ouvertures de crédits était particulièrement grave en ce qui concernait les crédits complémentaires, puisque désormais la ratification en était reportée à la loi de règlement du budget auquel ils s'appliquaient, c'est-à-dire à une époque où les faits étaient depuis longtemps accomplis. On comprend combien ce système pouvait faciliter les abus, pousser les ministres à faire des dépenses que sans doute n'auraient point autorisées les Chambres,

mais qu'elles se voyaient pour ainsi dire obligées de ratifier ensuite.

Aussi, quelques années plus tard, on modifia cet état de choses. La commission de la Chambre des députés, dans la séance du 26 février 1833, par l'organe de son rapporteur, M. Le Peletier d'Aunay, demanda la suppression de la distinction établie, depuis 1827, entre les deux sortes de crédits et concernant l'époque de leur régularisation, et proposa d'appliquer aux uns et aux autres la règle qui régissait, sous l'empire de l'ordonnance de 1827, les crédits extraordinaires. La loi du 24 avril 1833 lui donna satisfaction en décidant (art. 3) que les suppléments de crédit demandés par les ministres pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget et dans les limites prévues par la loi, devraient, comme les crédits extraordinaires, être autorisés par ordonnances du roi, qui seraient converties en lois à la plus prochaine session des Chambres.

On revenait ainsi au système de la loi de 1817. Mais le législateur de 1833 estimait qu'il fallait de nouvelles garanties : désormais les diverses ordonnances portant ouvertures de crédits extra-budgétaires pendant l'absence des Chambres devaient être discutées en conseil des ministres, insérées au *Bulletin des lois* et réunies en une seule proposition législative par les soins du ministre des finances, qui devait soumettre celle-ci à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session et avant la présentation du budget (art. 4 et 5).

Mais ces restrictions étaient encore loin d'être suffisantes : on se préoccupa de limiter d'une manière plus étroite le droit pour le gouvernement d'ouvrir des crédits. M. Duchâtel, rapporteur du budget de 1835, prit l'initiative

de nouvelles mesures : « Le budget, disait-il le 18 avril 1834, contient deux ordres de dispositions : des commandements et des évaluations. Tantôt il autorise un service, et comme le prix de ce service dépend des circonstances, en affectant à ce service une certaine somme, il se borne à évaluer la dépense sans prétendre la limiter. Comme exemples de dépenses de cette catégorie, on peut citer les frais de justice criminelle, les achats de vivres et de fourrages, etc. Tantôt il limite d'une manière impérative la dépense elle-même, soit parce que cette dépense est fixe de sa nature et ne peut pas augmenter sans que le service en soit modifié, soit parce que l'état des finances ou l'intérêt public ne permettent pas de dépasser la somme fixée pour le crédit législatif : tels sont les traitements fixes, les fonds pour dépenses secrètes, etc. Il est évident que la faculté d'augmenter par ordonnances les crédits des chapitres du budget ne doit s'appliquer qu'aux dépenses de la première catégorie. Le législateur a voté le service ; par là même, il a autorisé toute la dépense que le service peut coûter. Le crédit supplémentaire n'est, en pareil cas, que l'exécution de la loi. Il n'en est pas de même des allocations fixes. Si l'administration pouvait dépasser celles-ci, le budget cesserait d'être une loi. » La réforme demandée par M. Duchâtel, au nom de la commission du budget, fut établie par la loi du 23 mai 1834. Elle limitait la faculté pour le gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires par simple ordonnance à certains services votés [1]. Il ne pouvait être ouvert de crédits extraordinaires que pour des dépenses qui n'avaient pas pu être prévues par le budget (art. 11 et 12) ; cette

1. La nomenclature consécutive à l'art. 11 de ces services votés, c'est-à-dire dotés de crédits simplement évaluatifs, comprenait les titres de 36 chapitres budgétaires.

dernière disposition était de nature à favoriser les abus ; un ministre, pour faire une dépense en l'absence des Chambres, n'avait, dans beaucoup de circonstances, qu'à lui prêter un caractère d'urgence qu'elle pouvait ne pas avoir aux yeux du Parlement.

Cette loi de 1834 ne fixait pas l'époque à laquelle devait avoir lieu la régularisation des crédits ainsi ouverts en l'absence des Chambres ; elle fut, plus tard, déterminée par la loi du 15 mai 1850.

Cette dernière loi contenait les dispositions suivantes :

« Art. 9. — Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi... Toutefois, pendant les prorogations de l'Assemblée législative, des crédits, soit extraordinaires, soit supplémentaires, pourront être ouverts par arrêté du Président de la République, après délibération du conseil des ministres, et avec le contre-seing du ministre des finances.

« Les arrêtés seront insérés au *Bulletin des lois* et régularisés dans la forme suivante :

« Art. 10. — S'il s'agit de crédits extraordinaires, les arrêtés du Président de la République seront soumis à l'approbation de l'Assemblée législative dans les 10 jours qui suivront l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de lois spéciaux, conformément à l'article ci-après.

« S'il s'agit de crédits supplémentaires, les crédits ouverts par arrêté du Président de la République seront soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi, à l'époque déterminée par l'art. 12 ci-après.

Les dispositions relatives aux crédits supplémentaires et extraordinaires contenues dans la loi de 1850 furent abrogées par la loi du 18 juillet 1852, portant fixation du

budget de 1853, et l'on revint au système des lois de 1833 et de 1834.

En outre, la distinction entre les services votés et les services définitifs, qui tenait essentiellement à la spécialité par chapitre, se trouva implicitement abrogé par l'art. 12 du sénatus-consulte de 1852, et le gouvernement eut le droit absolu d'ouvrir des crédits extra-budgétaires par décrets dans l'intervalle des sessions. Quant à l'époque de la régularisation de ces crédits, la loi du 5 mai 1855 (art. 21) décida que les ouvertures de crédits extraordinaires devraient être soumises à la sanction du Corps législatif dans les deux premiers mois de la session qui suivrait l'ouverture desdits crédits, tandis que les décrets ouvrant des crédits supplémentaires ne le seraient que dans les deux premiers mois de la session qui suivrait la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments auraient été accordés.

L'accroissement des crédits additionnels prenait, depuis quelques années, des proportions effrayantes. « En étudiant la question financière, disait M. Fould en 1861 [1], il est facile de prévoir qu'à moins d'un changement de système nous nous trouverons bientôt en présence d'embarras très graves. Les huit années écoulées de 1851 à 1858 ont ouvert 2.400 millions de crédits extraordinaires. Si l'on ajoute 400 millions à cette somme pour les trois dernières années (1859, 1860 et 1861), on voit combien se sont accrus et la dette publique et les découverts du Trésor. »

Rappelé alors à la direction des finances, il proposa un moyen extrême, pour améliorer la situation difficile qu'avait faite la faculté accordée au gouvernement d'ou-

1. Dans son Mémoire à l'Empereur, en date du 12 nov. 1861.

vrir des crédits par décrets pendant l'absence des Chambres: c'était de lui retirer ce droit. C'est ce que fit le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 (art. 3). Mais cette mesure ne fut pas approuvée par tout le monde, et d'ailleurs en fait on ne pouvait pas s'y conformer d'une façon absolue : aussi la disposition de l'art. 3 fut-elle assez mal observée. Pour s'y soustraire, les ministres employaient des moyens détournés : ils usaient des virements, escomptant pour leurs besoins les crédits que la Chambre ne pouvait refuser de parfaire, comme ceux de la dette publique, et venant ensuite demander de nouveaux crédits pour ce chapitres dépouillés.

Aussi ces mauvais résultats décidèrent-ils le législateur de 1871 à restituer au gouvernement la faculté d'ouvrir par décrets des crédits supplémentaires et extraordinaires, en cas de prorogation de l'Assemblée nationale ; mais ces décrets devaient être délibérés et approuvés en conseil des ministres et rendus en conseil d'Etat ; la loi annuelle de finances déterminait les services variables qui pouvaient donner lieu à ces ouvertures de crédits, et celles-ci étaient soumises à l'Assemblée nationale dans la première quinzaine de la plus prochaine session [1].

La loi qui régit actuellement notre matière est celle du 14 décembre 1879. Elle déclare dans son art. 1[er] qu'il « ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi ». Cependant elle accorde au gouvernement, dans les limites suivantes, le droit d'ouvrir des crédits, en cas de prorogation des Chambres.

« Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini dans le paragraphe 1[er] de l'art. 2 de la loi constitu-

1. Loi du 14 septembre 1871.

tionnelle du 16 juillet 1875, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres ; ils indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion » (art. 4).

« Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les services dont la nomenclature sera annexée chaque année à la loi de finances. Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décret » (art. 5).

La loi dit : « dans le cas de prorogation des Chambres »; aussi refuserons-nous au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits dans l'hypothèse où la Chambre se trouverait dissoute. D'ailleurs le rapporteur du Sénat écartait formellement cette hypothèse, dans la séance du 4 mars 1879 : « Le délai laissé au gouvernement pour la réunion des électeurs, déclarait-il, est un maximum que le pouvoir exécutif a la faculté et le devoir d'abréger, lorsque l'intérêt du pays l'exige. L'impuissance dans laquelle le pouvoir exécutif est mis d'ouvrir par ses décrets des crédits extra-budgétaires doit avoir pour effet de hâter l'expression de la volonté nationale consultée et la réunion des Chambres. Le droit de dissolution est, sous le régime républicain, un droit exceptionnel dont l'exercice ne peut se légitimer de la part des pouvoirs qui en usent et qui ne doivent en user qu'avec une prudente réserve, qu'autant qu'ils ont la ferme croyance, la certitude morale que la Chambre dissoute sera jugée par la nation, comme ils l'ont eux-mêmes jugée. En ne dérogeant pas, pour le cas de disso-

lution, à la règle que les crédits ne peuvent être ouverts qu'en vertu d'une loi, le projet tempère l'inconvénient des lenteurs que l'art. 5 de la loi du 25 février 1875 semble favoriser. »

Cette faculté pour le gouvernement d'ouvrir de lui-même des crédits constitue, nous l'avons dit, l'exception la plus importante que comporte la règle du consentement préalable des Chambres. On n'en peut méconnaître la gravité : dans quelques limites qu'on renferme ce droit, un gouvernement peu respectueux des principes constitutionnels pourra, s'il le veut, en faire un usage abusif [1].

Il est encore d'autres restrictions qui, pour moins importantes qu'elles soient si l'on s'attache aux applications dont elles sont susceptibles, n'en constituent pas moins des atteintes considérables à la règle essentielle que nous étudions.

L'une d'entre elles est contenue dans une loi du 26 février 1887. D'après l'article 14 de cette loi, des crédits

1. En Italie, aucun crédit extraordinaire ne peut être ouvert que par une loi, à moins que le montant n'en dépasse pas 30.000 fr. Depuis 1869, deux réserves de quatre millions chacune, mises chaque année à la disposition du gouvernement, doivent pourvoir aux dépenses qui pourraient survenir après le vote du budget : ce sont le fonds de réserve et le fonds pour les dépenses imprévues. Ce dernier doit suffire, en principe, aux crédits extraordinaires, et la répartition en est faite par des décrets délibérés en conseil des ministres et soumis à l'approbation du Parlement, lors de sa plus prochaine réunion. L'autre doit suffire aux crédits supplémentaires d'après une nomenclature de services votés ; les allocations sont décidées par un décret royal et enregistrées à la cour des comptes. Ce décret royal doit, en outre, paraître, dans les dix jours, au *Journal officiel* du royaume, et être soumis au Parlement, pour être converti en loi, dès la session suivante. Voy. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 91 ; *Correspondance du Cobden-Club*, 1882, lettre de M. Minghetti, alors ministre des finances.

supplémentaires ou extraordinaires pourront être ouverts par décrets, même pendant la durée des sessions, pour l'exploitation de l'administration des monnaies et médailles. Ces ouvertures de crédits devront être ratifiées par le Parlement dans le délai d'un mois, s'il est en session, sinon dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion [1].

En exposant l'étendue d'application du principe du vote de l'impôt, nous avons dit que l'établissement ou la modification des droits de douane appartenait exclusivement aux Chambres. Toutefois nous allons voir que cette règle comporte des exceptions.

Dans certaines circonstances exceptionnelles, le prix du pain peut devenir très élevé, et si cet état de choses se prolongeait, l'alimentation publique pourrait en souffrir. En prévision de cette éventualité, la loi du 29 mars 1887 (art. 1er) autorise le gouvernement à suspendre en tout ou en partie les droits sur les céréales par un décret du Président de la République rendu en conseil des ministres ; mais ce décret sera soumis à la ratification des Chambres dès leur plus prochaine réunion.

La loi du 11 janvier 1892 (art. 8) apporte à notre principe une nouvelle exception motivée encore par des considérations d'intérêt général. Dans le cas où des nations étrangères viendraient à appliquer des surtaxes ou même le régime de la prohibition à des marchandises françaises, il est permis au gouvernement d'appliquer les mêmes mesures aux marchandises venant de ces pays. Mais ces

1. Voy. *Journal des Economistes*, avril 1887, p. 116.

décrets doivent être soumis à la ratification des Chambres immédiatement si elles sont réunies, dans le cas contraire dès l'ouverture de leur plus prochaine réunion.

Nous n'en avons pas encore fini avec ces questions douanières. On sait que cette loi du 11 janvier 1892 établit deux tarifs : un tarif maximum et un tarif minimum. Régulièrement les pays étrangers ne devraient pouvoir bénéficier de ce dernier tarif qu'en vertu d'un traité soumis à l'approbation des Chambres. Mais là encore le gouvernement jouit d'une certaine initiative ; il peut accorder ce tarif minimum à de certaines conditions. La loi du 29 décembre 1891 (art. 2) dit, en effet : « Le gouvernement est autorisé à appliquer en tout ou en partie le tarif minimum aux produits ou marchandises originaires des pays qui bénéficient actuellement du tarif conventionnel, et qui consentiront, de leur côté, à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée. Cette concession ne pourra être accordée que sous la réserve par le gouvernement français d'en faire cesser les effets en notifiant cette intention douze mois à l'avance [1]. »

On voudrait encore donner au gouvernement, en matière douanière, une délégation dont la portée serait considérable. En effet, le 1er février 1894, M. Marty, ministre des finances, a déposé le projet de loi suivant [2] :

« Art. 1er. — Le gouvernement est autorisé à rendre provisoirement applicables, par décrets rendus en conseil

1. Voy. *Jour. des Econ.*, janv. 92, p. 83 ; fév. 92, p. 274.
2. Voy. *Journal des Economistes*, nº de décembre 1894, p. 491.

des ministres, les dispositions des projets de loi présentés par lui et portant relèvement des droits de douane, dès que ces projets auront été déposés.

« Art. 2. — Dans le cas où les projets de loi seraient retirés par le gouvernement ou rejetés par les Chambres, ou si la quotité des droits définitivement votés était inférieure à celle des droits proposés par le gouvernement et provisoirement perçus, il sera tenu compte aux importateurs de la différence payée en trop.

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles sera effectué ce remboursement. »

Cette mesure, dite *du cadenas*, n'est pas nouvelle.

On la trouve déjà dans la loi des 17-19 décembre 1814. Aux termes de l'article 34 de cette loi, des ordonnances du roi pouvaient provisoirement et en cas d'urgence augmenter les droits à l'importation, sauf approbation postérieure des Chambres.

Elle a été appliquée dans plusieurs pays : en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en Italie et ailleurs.

On conçoit d'ailleurs qu'elle puisse servir à plusieurs fins, et qu'en l'établissant le législateur se propose de lui faire jouer des rôles différents ; il peut n'avoir en vue que l'intérêt fiscal : assurer la rentrée d'impôts nouveaux ou augmentés ; mais il peut aussi en faire usage dans un but de protection pour les industries nationales.

Voici d'ailleurs le mécanisme assez simple sur lequel repose le cadenas : On veut, par exemple, dans un pays, mettre des droits sur des matières ou des produits qui auparavant passaient la frontière en franchise, ou augmenter les droits qui les frappent déjà. Ce sont là des mesures qu'on ne peut pas, dans l'état actuel de notre législa-

tion, prendre du jour au lendemain. Il faut, au préalable, qu'elles soient étudiées par des commissions parlementaires, et débattues dans le sein des Chambres. Elles peuvent y soulever de longues discussions ; et il s'écoulera souvent un temps considérable avant qu'on se soit décidé à les appliquer.

Le public, bien entendu, est au courant du projet, et les intéressés, si on ne se préoccupait pas de déranger leurs manœuvres, prendraient évidemment, de leur côté, toutes leurs dispositions pour que la mesure édictée par le Parlement les atteigne le moins possible, et au besoin même leur soit une source de bénéfices. On veut établir des droits sur tels produits, ou les taxer davantage? Eh bien ! les commerçants vont aussitôt faire des demandes considérables de ces mêmes produits ; les importations, jusqu'au vote de la loi, vont prendre une importance exceptionnelle. La loi, une fois votée, atteindra bien les nouveaux achats, mais les commerçants ont réussi à se soustraire pour plus ou moins longtemps à ses atteintes. Les Chambres auront manqué le but qu'elles se proposaient ; le Trésor se trouvera en quelque sorte lésé par ces importations anormales, et l'argent qu'il attendait des nouveaux tarifs ira peut-être dans la poche du commerçant avisé, qui, s'il n'est pas gêné par une conscience trop exigeante, ne manquera pas de faire intervenir la décision des Chambres pour grossir ses prix de vente.

Alors, pour déjouer ces manœuvres, on voudrait déléguer au gouvernement le pouvoir d'appliquer les droits avant qu'ils soient consentis par les Chambres, alors même qu'on ne sait pas s'ils seront votés ; une fois les barrières posées autour du pays, on serait à l'aise pour discuter

l'opportunité de ces droits, sans avoir à craindre un envahissement de produits étrangers.

Nous n'avons pas à nous préoccuper ici du point de vue économique ; il est à craindre toutefois que le cadenas, étant une menace continuelle, ne jette l'incertitude dans les relations commerciales, et ne soit un obstacle au développement des transactions [1].

Mais, envisagée au point de vue des principes, la mesure nouvelle n'est pas sans reproche. Elle a inspiré notamment à M. Charles Roux les lignes suivantes :

« Nous estimons que la mesure proposée est contraire aux principes de notre droit public, tels qu'ils ont été posés par notre Constitution et consacrés par une jurisprudence constante. Les droits de douane intéressent au premier chef notre régime économique, et ce régime, c'est au législateur qu'il appartient de le fixer. Cela se comprend d'autant plus aisément qu'une simple question de plus ou de moins dans le taux d'un droit peut avoir un effet funeste au point de vue de la richesse publique : il est possible que telle mesure tarisse une source vive, ferme un débouché ou ruine une industrie. D'autre part, nous ne le savons que trop, et de tout récents événements viennent de nous le prouver encore, depuis que les efforts et la lutte des nations se sont concentrés sur le terrain commercial, c'est sur ce terrain que se nouent et se dénouent les alliances. N'est-il pas indispensable, dès lors,

1. Les inconvénients probables de cette mesure ont été notamment signalés par M. Charles Roux : le Cadenas, *Revue des Deux-Mondes*, n° du 15 juin 1894, et *Revue Bleue*, n° du 30 novembre 1895 ; et par M. Beauregard, *le Monde économique*, n° du 30 nov. 1895 : le Cadenas. Voy. aussi *le Catenaccio*, par M. R. Dalla Volta, *Revue du droit public et de la science politique*, tome I^er^, p. 45.

que la volonté nationale puisse faire entendre sa voix par l'organe de ses représentants [1] ?... »

Nous avons dit que cette mesure avait été appliquée en Italie.

Elle n'y a pas donné de très bons résultats. Du moins, M. Dalla Volta, qui l'y a vu fonctionner, n'en a pas gardé une impression favorable, et il nous souhaite généreusement d'en être préservés [2].

Les ministres y ont maintes fois abusé de leurs pouvoirs : ils ont pris la liberté, à plusieurs reprises, d'augmenter les droits de douane, en dehors des sessions du Parlement, de sorte qu'il s'écoulait un temps assez considérable entre l'application de leur décision et le moment où le Parlement pouvait en apprécier l'opportunité.

Et puis, en Italie, on a adopté, pour le cas où la mesure provisoire n'est pas approuvée par le Parlement, un parti qui est critiqué par M. Dalla Volta, et qui, en effet, laisse peut-être à désirer au point de vue de l'équité, bien que les arguments sur lesquels on s'appuie, aient, il faut l'avouer, une certaine force : on ne rend pas l'argent, tout simplement; en effet, dit-on, la restitution n'aurait aucune raison d'être; rendre aux commerçants le montant des droits versé par eux, ce ne serait pas un remboursement, mais un pur don de la part du Trésor ; en effet, il n'est pas besoin d'aller bien loin dans l'étude de l'incidence des impôts pour découvrir qu'en fait c'est le consommateur, et non l'intermédiaire, qui supporte le poids de la taxe. Le commerçant n'en a rien ressenti ; il n'a droit, par conséquent, à aucune indemnité.

1. Article déjà cité : *Revue des Deux-Mondes*, n° du 15 juin 1894.
2. Article déjà cité.

Il vaudrait mieux cependant, pour le gouvernement, rembourser aux intéressés des sommes qui ont été indûment perçues : sa bonne foi, son honnêteté seraient dégagées, et ne pourraient pas donner prise aux insinuations d'esprits malveillants. Ces droits, nous le disons, qui ont été exigés par les divers agents de la perception, l'ont été sans fondement, puisque le seul fondement légitime de l'impôt, c'est la volonté du Parlement. Si on ne restitue jamais, quelle qu'ait été la décision de celui-ci, on aboutit, en somme, à reconnaître au gouvernement le pouvoir d'établir définitivement des droits, de sa propre autorité.

Ainsi on voit que la pratique du cadenas peut être, par plus d'un côté, en contradiction avec les principes constitutionnels.

Voici la conclusion de M. Dalla Volta, à propos de l'application du *Catenaccio* : « Si on se place au point de vue du droit constitutionnel, on ne peut que blâmer l'usage fréquent et incorrect qu'on a fait en Italie du *catenaccio* dans ces dernières années. Le *catenaccio* a trop souvent servi à faire établir des augmentations arbitraires d'impôts sur les objets de consommation et à rendre plus forte la protection douanière pour qu'on puisse l'envisager favorablement, même s'il était acceptable en droit constitutionnel... Je ne puis donc que souhaiter à la France d'être préservée du *catenaccio*, qui, pratiquement, signifie : augmentation des impôts, abus du pouvoir exécutif, violation du système constitutionnel. »

Si nous passons maintenant en Angleterre, nous constatons que la règle du consentement préalable tient une place assez effacée dans l'organisation financière de ce

pays, ou du moins qu'on ne s'y conforme pas d'une manière rigoureuse.

En effet, un crédit voté par les Communes, pour devenir loi de l'Etat, doit être consenti par la Chambre des lords et par la reine. Cependant, dans la pratique, le gouvernement ne se montre guère scrupuleux de l'observation rigoureuse de cette règle constitutionnelle, et il n'attend point le vote de l'acte d'appropriation pour puiser dans le Trésor public et pourvoir aux dépenses de l'administration ; il se contente seulement du vote des Communes, dont cette illégalité fait ressortir encore davantage l'étendue des pouvoirs en matière financière.

Cette illégalité ne se manifeste pas seulement dans l'exécution des dépenses, elle s'exerce encore en ce qui concerne l'établissement et la modification des impôts.

La Chambre a-t-elle approuvé la substitution de nouvelles taxes à des impôts existants, le gouvernement se reconnaît le droit d'appliquer cette modification dans la législation fiscale sans attendre le vote du Parlement, qui, dans la suite, pourra ne pas y donner son consentement. Il semble que l'approbation des Communes suffise à elle seule à donner la force légale à une proposition, et le concours des lords et de la reine ne constitue qu'une simple formalité facultative dont le gouvernement peut fort bien se passer.

Pareille illégalité se produit encore à l'occasion de dégrèvements d'impôts. Sans attendre que la proposition de dégrèvement ait acquis la force législative, le gouvernement, aussitôt après avoir obtenu le vote des Communes, donne aux agents l'ordre de tenir compte immédiatement de la réduction. S'agit-il, au contraire, de l'augmentation de certaines taxes, le gouvernement se croit encore

autorisé, par le seul vote des Communes, à exiger la perception des droits supplémentaires [1].

La législation douanière a été aussi à plusieurs reprises l'occasion de semblables illégalités; le gouvernement, maintes fois, a de sa seule initiative établi ou augmenté des droits de douanes.

1 Voir l'article déjà cité de M. G. Louis, *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1877.

CHAPITRE VI

DU PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ DU VOTE DE L'IMPÔT.

L'autorisation donnée au gouvernement, pour une durée illimitée, de lever les taxes et d'en affecter le montant aux dépenses publiques, entraînerait la disparition du principe du vote de l'impôt; à peine aurait-il essayé de se manifester qu'il s'évanouirait pour ainsi dire aussitôt. On conçoit la grande force que donnerait à un gouvernement une autorisation aussi étendue, et combien elle augmenterait son indépendance à l'égard du Parlement.

« Si la puissance législative, dit Montesquieu, statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle court le risque de perdre sa liberté, parce que la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle, et quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre [1]. »

D'ailleurs la périodicité du consentement des Chambres, en matière financière, est rationnelle. Les besoins généraux ne sont pas immuables; ils ne se présentent pas toujours avec la même nature ou avec le même degré d'intensité. Ils obéissent, au contraire, à un mouvement de fluctuation continue. Le fonctionnement de certains services nécessite, aux diverses époques, des sommes plus ou

1. *Esprit des lois*, t. II, liv. XI, ch. VI, p. 23.

moins considérables; des crédits doivent, à un moment donné, disparaître du budget, parce que leur raison d'y figurer a cessé elle-même d'exister. Le même mouvement se produit pour les recettes ;leur chiffre total est susceptible de variations, qui sont la résultante des variations mêmes, amenées par des causes diverses, qui se manifestent dans le produit de chacune des différentes sources de revenus. Cette instabilité à laquelle se trouvent fatalement soumis les besoins et les ressources d'un Etat rend donc indispensable l'intervention périodique du Parlement. Il doit, par des discussions assez rapprochées, pouvoir se rendre compte des dépenses qui sont absolument nécessaires à l'administration, ou seulement de nature à favoriser le développement de la richesse publique; et aussi être à même d'apprécier l'étendue des sacrifices qui peuvent être demandés au pays, et d'apporter des perfectionnements dans la législation fiscale.

Il faut donc que l'autorisation des Chambres soit limitée dans le temps ; c'est là un point qui semble ne fournir aucune prise à la discussion. Cependant nous verrons que l'accord ne s'est pas toujours fait sur les conséquences ni sur l'étendue de cette nécessité. L'application de cette règle essentielle de la périodicité en matière budgétaire a été l'occasion d'importants débats au sein d'assemblées législatives; elle n'a pas été envisagée de la même manière par les auteurs qui y ont consacré quelques développements; enfin les différents Etats qui en ont fait une des bases de leur organisation budgétaire ne s'y sont point conformés d'une façon identique.

Au seuil de cette étude, on se heurte à un principe que nous avons déjà rencontré et que nous retrouverons encore,

chemin faisant. Il se présente pour ainsi dire à chaque pas dans cet important domaine des questions financières. Nous voulons parler du principe de la séparation des pouvoirs.

On conçoit que si l'autorisation illimitée de pourvoir aux besoins de l'administration est avantageuse au gouvernement, à qui elle donne une grande indépendance, en revanche l'intervention incessante des Chambres en cette matière accroît singulièrement leur puissance.

On pourrait s'appuyer sur ces données pour échafauder un système qui, nous le verrons, ne tiendrait compte ni des principes constitutionnels, ni des conditions d'une bonne administration des finances.

Nous avons fait entrevoir tout le danger qu'il y aurait à accorder au gouvernement l'autorisation et les moyens d'administrer pour une période assez longue; il serait à craindre qu'une fois en possession de ces moyens, ayant du temps devant soi, il ne se laisse aller à agir selon ses vues personnelles.

Mais s'il faut bien se garder de lui laisser une trop grande indépendance, le Parlement ne doit pas, sous prétexte de se garantir contre les abus du pouvoir exécutif, obliger celui-ci à lui demander pour ainsi dire au jour le jour les crédits dont il peut avoir besoin.

On pourrait prétendre, à la vérité, qu'avec cette nécessité pour le gouvernement de tendre sans cesse la main, les Chambres exerceraient un contrôle permanent sur les deniers publics, qu'elles en suivraient l'emploi d'une manière minutieuse, et n'en donneraient que si les demandes d'argent leur semblent pleinement justifiées; qu'en un mot ce système serait en tous points avantageux, puis-

qu'il favoriserait l'expression de la volonté nationale, et empêcherait les gaspillages financiers.

Nous n'hésitons pas à repousser ce système, tout séduisant qu'il peut être en apparence. Il soulève en effet de graves objections.

Il serait tout d'abord contraire à la séparation des pouvoirs.

Le gouvernement n'aurait, pour ainsi dire, aucune initiative ; elle se trouverait supprimée par l'ingérence continuelle des Chambres, lesquelles, pénétrant dans les moindres détails des services, accapareraient en fait l'administration.

Et au point de vue financier, ce système, quoi qu'on en dise, ne donnerait pas de bons résultats. Les Chambres ne se rendraient pas un compte exact du montant des dépenses consenties d'une manière successive, et il pourrait se faire, à un moment donné, qu'on ne pût, faute d'argent, faire face à des besoins pressants. Sans doute l'élasticité est un des caractères des revenus de l'État, mais il faut se garder ici d'exagération ; cette élasticité n'est pas indéfinie ; si on demande trop au contribuable, on risque de se heurter à un refus, ou tout au moins à une protestation, et d'affaiblir les forces productrices du pays. Voilà pourtant où on pourrait en arriver, car il ne faut pas songer à établir une comptabilité minutieuse et savante avec cette distribution continuelle de crédits. On met au premier rang des avantages de notre système financier la possibilité de comparer les budgets entre eux[1] ; cette comparaison est, en effet, pleine de renseignements utiles ; c'est en examinant les résultats du passé qu'on peut se diriger

1. Voy. Stourm, *le Budget*, p. 107.

avec quelque assurance vers l'avenir. Eh bien ! ce procédé si précieux pour la conduite des finances, les Chambres ne l'auraient plus à leur disposition.

Tous ces inconvénients ont fait écarter la mise en pratique du système. L'usage s'est établi, au contraire, chez les peuples civilisés, de prévoir les dépenses qui pourront se produire dans une certaine période de temps et de déterminer les moyens d'y faire face. C'est à ce délai qu'est limité, dans les Etats possédant le régime représentatif, la délégation, donnée par les Chambres au pouvoir exécutif, d'entretenir l'existence, de la nation. La délégation tombe d'elle-même avec l'expiration du délai, et les ministres n'ont plus le pouvoir d'agir, s'ils ne la font renouveler.

Cet espace de temps, nous l'avons déjà dit, n'est pas le même partout. Mais la plupart des constitutions ont adopté le terme d'une année.

En France notamment, c'est la règle de l'annualité qui a été adoptée.

Nous croyons que l'annualité est une bonne application de notre règle. Elle ne donne pas lieu aux objections que soulève le système que nous avons combattu tout à l'heure ; l'intervention du Parlement ne se produit pas à intervalles trop courts, de manière à gêner l'action du pouvoir exécutif ; d'autre part, on ne peut pas dire que l'année soit une période de temps trop étendue, incompatible avec l'exercice du droit budgétaire.

D'ailleurs l'année semble un délai tout indiqué ; c'est une mesure du temps qui embrasse l'ensemble des phénomènes naturels qui se reproduisent continuellement : les saisons, la production du sol, etc., et joue un grand rôle dans la vie des individus ; ceux-ci, s'ils sont quelque peu

prudents, prennent soin, pour éviter la ruine qui, sans cette précaution, arriverait fatalement à bref délai, d'établir une certaine comptabilité pour la gestion de leur fortune ; or c'est l'année qui sert de base à cette comptabilité ; c'est cette période d'une année qu'ils envisagent pour calculer le montant des ressources qu'ils peuvent employer en dépenses nécessaires, utiles ou superflues.

Il était en quelque sorte tout naturel de prendre ce laps de temps quand on a voulu organiser le système financier des Etats. Toute autre période est arbitraire.

La règle de l'annualité de l'impôt était déjà posée en 1355, et reconnue par une ordonnance du roi Jean, lequel, durant 5 années successives, réunit les États généraux à l'effet de voter des subsides. Mais bientôt la royauté, devenue plus forte, en fit peu de compte, et notre principe ne sera désormais proclamé qu'à la Révolution française.

Mais, depuis, il a dominé notre législation budgétaire sous tous les régimes qui se sont succédé, et on le trouve à la base de toutes nos lois sur la comptabilité publique.

« Les contributions publiques, disait la Constitution de 1791, seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont été expressément renouvelées [1]. »

De même la Constitution de l'an III : « Les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le

1. Titre V, art. 1er.

Déjà la loi du 23 novembre 1790 sur la contribution foncière établissait la règle de l'annualité : « La contribution foncière sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuellement par chaque législature. » L'impôt foncier était alors la principale contribution.

Corps législatif. A lui seul appartient d'en établir. Elles ne peuvent subsister au delà d'un an, si elles ne sont expressément renouvelées [1]. »

L'art. 45 de la Constitution de l'an VIII déclarait aussi que les dépenses de l'État étaient annuellement votées par le Corps législatif.

Mais toutes nos constitutions n'ont pas montré à ce sujet la même précision. Ainsi la Charte de 1814 [2] et celle de 1830 [3] se contentent de dire que l'impôt foncier devra être voté annuellement ; et la Constitution de 1875 ne contient aucune disposition à ce sujet. La règle toutefois se trouve inscrite dans le décret réglementaire du 31 mai 1862, aux termes duquel « les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par les lois annuelles de finances » (art. 35).

Il n'était guère besoin, au surplus, que les auteurs de la Constitution de 1875 y inscrivissent la règle de l'annualité ; elle se trouve, en effet, si fortement établie par la pratique suivie depuis la Révolution que la crainte d'une dérogation à ce sujet semble devoir être écartée.

La conséquence de notre principe, c'est qu'à l'expiration du délai pour lequel il a été donné, le consentement des Chambres perd sa force ; le gouvernement, s'il n'obtenait une nouvelle autorisation, n'aurait pas le droit de pourvoir aux dépenses même les plus nécessaires, et les contribuables à qui il demanderait des impôts auraient

1. Art. 302.
2. Art. 49.
3. Art 41.

La Constitution du 4 novembre 1848 (art. 17) dit : « L'impôt direc ne peut être consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent être consenties pour plusieurs années. »

le devoir de les lui refuser [1]. Nous n'admettons pas, en effet, en matière financière, le système de la tacite reconduction, lequel fonctionne cependant dans quelques pays [2].

Ainsi en France, c'est l'annualité qui est en vigueur. Elle a été aussi adoptée par la majorité des Etats.

L'art. 85 de la Constitution helvétique décide que les deux consuls sont chargés de l'établissement du budget annuel.

Aux termes des articles 111 et 112 de la Constitution belge : « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. »

D'après l'art. 63 de la Constitution suédoise du 6 juin 1809, « tous les impôts que le Riksdag aura consentis seront perçus jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le Riksdag aura voté le nouveau subside ».

Il en est de même en Norvège. La Constitution du 4 novembre 1814 (art. 75), réservant au Storthing le pouvoir d'établir les impôts, décide qu'ils ne peuvent rester en vigueur plus d'un an.

1. Toutefois il faut bien s'entendre : l'exécution du budget ne s'effectue pas nécessairement dans le délai d'une année, mais dans une période de temps plus longue, appelée exercice. Il n'y a pas une séparation nette entre les périodes d'exécution des budgets ; cette exécution en pratique ne peut pas être réalisée dans les douze mois de l'année; il lui faut une partie de l'année suivante.

2. En Espagne notamment, la loi constitutionnelle décide que si le budget n'est pas voté à temps, le dernier budget est prorogé en recettes comme en dépenses. Voy. *le Dictionnaire des finances* publié sous la direction de M. L. Say, p. 688.

En France, plusieurs seraient partisans d'introduire ce système dans notre législation, notamment M. P. Leroy-Beaulieu ; voy. *l'Economiste français*, n° du 9 fév. 1895, p. 161 : *De la Législation budgétaire et des réformes qu'elle exige.*

D'une manière générale, presque tous les Etats, parmi ceux, bien entendu, qui ont vraiment une organisation financière, ont adopté l'annualité.

Envisagés à ce point de vue, cependant, un petit nombre d'Etats forment un groupe à part, et se distinguent par la période de temps plus longue qui sépare les votes de deux budgets successifs. Ce sont pour la plupart des Etats allemands.

C'est ainsi que le grand-duché de Hesse et quelques autres Etats secondaires de l'empire d'Allemagne ont des budgets triennaux. La Bavière, la Saxe, le duché de Bade, le Wurtemberg ne votent leurs budgets que tous les deux ans.

M. de Bismarck, pour se soustraire à cette nécessité fort gênante du consentement annuel, a essayé à plusieurs reprises de faire adopter le système des budgets biennaux pour l'empire d'Allemagne. Il avait, notamment, dans le budget impérial de 1881-82 inséré les clauses suivantes : « Art. 13 : Le conseil fédéral et le Reichstag seront convoqués au moins tous les deux ans... Art. 69 : Toutes les recettes et dépenses de l'empire seront évaluées année par année et portées au budget. Le budget est fixé par une loi pour une période de deux années, mais séparément pour chacune de ces deux années. Cette fixation a lieu avant le commencement de la période budgétaire, d'après les règles suivantes, etc. » Mais ce projet fut repoussé par le Reichstag, dont il tendait à diminuer les pouvoirs et l'influence, dans une mesure considérable [1].

1. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 71 ; Stourm, *op. cit.*, p. 303.

Mais revenons en France. La règle de l'annualité qui est adoptée chez nous, ne reçoit point une application absolue. Le consentement des Chambres ne s'étend jamais au delà d'une année ; on considère qu'il y a là un maximum qu'on ne doit pas dépasser. Mais il arrive parfois que ce consentement est donné pour une période plus courte ; c'est ce qui a lieu, lorsque le Parlement accorde des douzièmes provisoires.

Les budgets doivent être votés avant l'ouverture de l'exercice. Mais il peut arriver que, par suite de causes diverses, la loi de finances ne reçoive pas à temps la sanction législative.

En France, lorsqu'on prévoit que la loi de finances ne pourra pas être votée à temps, on recourt au système des douzièmes provisoires, c'est-à-dire que les Chambres donnent au gouvernement l'autorisation de percevoir les impôts et d'effectuer les dépenses pendant un ou plusieurs mois, en attendant que le budget ait été régulièrement voté. Ce sont en quelque sorte des budgets mensuels précédant le budget définitif.

Un douzième provisoire ne constitue pas exactement le douzième des dépenses et des recettes annuelles. Les mois, en effet, ne se suivent pas avec le même cortège de recettes et de dépenses ; ils enrichissent le Trésor dans une plus ou moins large mesure ; de même ils lui sont inégalement à charge.

Aussi l'expression de douzièmes provisoires est exacte si on se place au point de vue du temps pour lequel les Chambres donnent leur consentement ; elle ne le serait point, si l'on considérait le chiffre total des dépenses et des recettes.

Le système des crédits provisoires a été pratiqué dans

une large mesure sous la Révolution et le premier Empire. Il a été également fort en usage au début de la Restauration. Les exercices 1816, 1817, 1818, 1819, 1820, 1821, nous en offrent des exemples. Pour faire cesser cette irrégularité, M. de Villèle fit voter deux budgets dans la même année 1822, ceux des années 1822 et 1823.

Après la révolution de 1830, ils font une nouvelle apparition. Pour l'exercice 1831, il n'y eut pas moins de dix douzièmes provisoires accordés par trois lois (lois du 12 décembre 1830, du 18 avril et du 18 août 1831). Les budgets de 1832 et de 1833 furent également votés en retard, ce qui donna lieu encore à un certain nombre de douzièmes provisoires. Ce furent les derniers de la monarchie de juillet.

Les événements de 1848 devaient amener le retour de ces irrégularités. Le budget de 1849 ne fut voté que le 16 mai 1849, et il fut pourvu aux dépenses des cinq premiers mois à l'aide des mêmes autorisations mensuelles.

Le second Empire ne connut point la pratique des douzièmes ; il constitue à ce point de vue une heureuse exception, car tous les autres gouvernements y ont recouru plus ou moins.

Le budget de 1872 fut voté en retard par suite des difficultés qui sont survenues après les événements de 1870-1871. Mais la régularité fut bien vite rétablie et le budget suivant fut voté en temps utile.

Les incidents politiques qui se sont produits en 1877 ont retardé le vote du budget de 1878, et ont nécessité l'ouverture de douzièmes provisoires.

Des douzièmes provisoires, nous en trouvons encore en 1885, en 1887, en 1888[1].

1. Voy. Stourm, *op. cit.*, p. 310.

Le vote du budget de 1895 a subi un long retard; il en est résulté encore fatalement des douzièmes, accordés par trois lois: la loi du 27 décembre 1894 en a autorisé deux; celle du 23 février 1895, un, de même que la loi du 29 mars.

La pratique des douzièmes provisoires réalise dans une certaine mesure le système que nous avons combattu au début de ce chapitre; elle encourt les reproches que nous lui avons adressés tant au point de vue constitutionnel qu'au point de vue financier. Elle est un obstacle au jeu normal des pouvoirs publics, car elle gêne l'action du gouvernement et aboutit à mettre celui-ci dans une trop grande dépendance du Parlement. Elle est incompatible avec une bonne administration financière; quand les Chambres, en France, n'ont pas le temps de voter le budget avant l'ouverture de l'exercice, et recourent aux douzièmes, leur examen, leur contrôle des besoins de l'administration pour la courte période qu'elles envisagent s'exerce avec moins de soin et pénètre moins dans les détails.

Aussi faut-il condamner la pratique des douzièmes provisoires. Il faut bien le reconnaître, le Parlement n'est pas toujours maître de ne pas y recourir; il peut survenir des circonstances malheureuses, des cas de force majeure qui rendent impossible le vote en temps utile du budget; mais la conduite des Chambres doit être critiquée, quand le recours aux douzièmes provisoires provient de leur simple négligence.

Ces dérogations à la règle de l'annualité, qui chez nous sont exceptionnelles, deviennent, en Angleterre, un système régulier. Chez nos voisins d'outre-Manche, le budget

n'est pas voté en une seule fois comme en France. Pendant la durée de la session, la Chambre fait plusieurs lois successives pour permettre à la Trésorerie d'appliquer aux dépenses déjà votées une portion déterminée des revenus publics.

Nous laissons évidemment de côté la partie du budget connue sous le nom de fonds consolidé, et comprenant un certain nombre de dépenses soustraites aux discussions périodiques. Il ne s'agit ici que des dépenses répondant à des besoins variables et comprises dans les *Estimates* annuels : dépenses de l'armée et de la marine, frais de perception des impôts et dépenses des services civils.

Tandis que chez nous le projet de budget est remis à la Chambre dix à douze mois avant l'ouverture de l'année financière, ce n'est guère qu'au moment où elle va commencer que le chancelier de l'Echiquier, en Angleterre, expose ses évaluations devant les Communes[1]. Sans doute la méthode anglaise offre de grands avantages ; elle permet au chancelier de l'Echiquier de fournir des évaluations plus exactes, puisqu'elles sont plus voisines des faits. Mais, en revanche, elle rend nécessaire le régime des douzièmes provisoires. Le comité des voies et moyens fait remettre à la Trésorerie, à des époques successives, les sommes dont elle a besoin pour effectuer les dépenses qui ont été approuvées. On ne lui accorde des crédits en bloc que pour la guerre et la marine. En dehors de ces deux grands *votes on accout*, il y a tout une série de votes partiels relatifs aux diverses divisions des services civils. Vers le milieu de le session, un acte du Parlement, appelé *act of*

1. Voy. Stourm, *le Budget*, p. 315 ; *l'Economiste français*, n° du 11 avril 1885 : A. Arnauné, *le Système budgétaire anglais*, p. 451 ; et n° du 14 janv. 1888, article de M. Leroy-Beaulieu.

appropriation, reprend et confirme tous les crédits accordés à la Trésorerie. Ainsi pendant cinq ou six mois durant, le gouvernement se trouve soumis à un régime fort semblable à celui des douzièmes provisoires [1].

Ceux qui voudraient voir s'introduire chez nous d'une manière régulière le système des crédits provisoires pourraient être tentés d'invoquer l'exemple de l'Angleterre. Cette pratique, pourraient-ils dire, n'y produit point les graves inconvénients tant redoutés de ses adversaires : les principes constitutionnels n'ont pas reçu la moindre atteinte de ce chef ; on ne s'y aperçoit pas non plus qu'il soit un obstacle au bon fonctionnement de l'administration. Mais s'il ne donne pas chez nos voisins les mauvais résultats que pourrait produire sa mise en application en France, cela tient en grande partie aux considérations suivantes : en Angleterre, l'initiative financière appartient exclusivement à la Couronne ; aussi n'est-il pas à craindre que le projet du gouvernement ne soit bouleversé par les Chambres. En France, au contraire, les mœurs parlementaires sont bien différentes ; on y a une notion moins nette des attributions respectives du gouvernement et des Chambres dans la préparation des lois de finances ; avec le système des budgets partiels, s'il devenait une institution régulière, l'initiative parlementaire aurait beau jeu et deviendrait plus féconde que jamais en propositions de dépenses. Et d'ailleurs, en Angleterre, une grande partie du budget est votée d'avance sous le nom de fonds consolidé.

Le fonctionnement régulier du système des crédits provisoires se rencontre encore en Belgique, depuis quel-

1. Voy. not am. *L'Economiste*, n° de nov. 1885, p. 455.

ques années. Régulièrement le ministre des finances doit déposer son projet du budget dix mois avant l'ouverture de l'exercice ; mais au mois de novembre ou de décembre il reprend ce projet, lui fait subir des modifications plus ou moins importantes, et fournit au Parlement de nouvelles évaluations plus exactes évidemment que les premières, puisqu'elles sont faites au moment de l'ouverture de l'année financière. Cette manière de procéder, qui a beaucoup de rapports avec le système suivi en Angleterre, a pour conséquence l'emploi des douzièmes provisoires, jusqu'à ce que le budget définitif ait été voté par le Parlement [1].

Ce sont évidemment là des dérogations qui ont leur importance. Mais en principe, c'est la règle de l'annualité qui triomphe.

Toutefois une autre question vient se greffer sur la précédente. Sans doute le budget doit être, en principe, voté annuellement ; mais faut-il appliquer, d'une manière absolue, la règle de l'annualité à toutes les dépenses et à toutes les recettes ? Ou ne convient-il pas, au contraire, de soumettre à un régime spécial certaines parties du budget, de les soustraire à la discussion annuelle, de leur donner même force de loi pour une durée indéfinie ?

Cette manière de voir rencontre beaucoup de partisans. Ils voudraient qu'on divisât les dépenses en deux catégories distinctes : l'une comprendrait les dépenses obligatoires et fixes ; l'autre, les dépenses qui ne s'imposent pas absolument ou qui sont susceptibles de subir de continuelles variations.

1. Stourm, *op. cit.*, p. 96.

Dans la première, on ferait figurer les crédits de la dette publique, les frais de régie et de perception des contributions publiques, et toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'administration : dépenses de l'armée, de la marine, traitements des fonctionnaires de tous ordres.

On rangerait, par exemple, dans la seconde, les dépenses de travaux publics, qui généralement ne sont pas indispensables, et ne présentent pas le caractère de permanence qui s'attache aux précédentes, le montant des primes, des subventions à l'industrie, etc.

Si l'on envisage les recettes, beaucoup pensent qu'il serait bon de soustraire à la discussion annuelle des Chambres l'assiette de l'impôt sous toutes ses formes ; celle-ci devrait être fixe ; le parlement se bornerait à en calculer le rendement probable de l'impôt.

Les avantages de ce procédé seraient considérables, si l'on en croit ses partisans, et, il faut bien le reconnaître, leur exposé est de nature à séduire au premier abord.

Il est dangereux, disent-ils, de mettre en discussion, chaque année, des dépenses qui sont indispensables ; c'est s'exposer, par exemple, à voir rejeter les crédits de la dette publique. Dans notre système actuel, le budget forme un tout ; les diverses parties en sont liées les unes aux autres ; il suffit que quelques-unes donnent lieu à de longues discussions pour que le vote du budget tout entier soit retardé, et ce retard peut jeter le trouble dans le fonctionnement des services publics les plus importants. Ces dangers et ces inconvénients seraient écartés, si l'on considérait, au contraire, comme consenties pour une durée indéfinie, les dépenses essentielles et de nature à se produire d'une manière permanente.

Et quelle économie de temps résulterait encore de l'a-

doption de ce procédé ! La discussion du budget serait courte : en effet, les délibérations des Chambres n'auraient pour objet qu'un petit nombre de points, tandis qu'à l'heure actuelle les crédits les plus indispensables soulèvent parfois de longs débats, alors même que ceux qui les engagent sont bien convaincus d'avance qu'ils n'aboutiront à rien, et qu'ils ont contre eux une forte majorité. En outre l'examen des Chambres, ne portant plus que sur une partie du budget, pourrait à l'avenir pénétrer davantage dans le fond des questions, et ne pas s'arrêter seulement à la surface, comme il arrive trop souvent à l'heure actuelle, faute d'un temps suffisant.

Mais les partisans de ce système prévoient une objection : Ne constituerait-il pas une atteinte au principe du vote de l'impôt ? Nullement, disent-ils. Les dépenses nécessaires et permanentes, l'assiette de l'impôt sous ses diverses formes, ne se trouveraient pas soustraites au contrôle des Chambres d'une manière définitive. Mais les unes et les autres ne seraient plus modifiées au cours de la discussion annuelle du budget. Sans doute des lois spéciales peuvent apporter des changements dans notre organisation administrative : supprimer des sous-préfectures, diminuer l'effectif de l'armée ou le chiffre des traitements, etc. ; mais tant que ces modifications n'ont pas été réalisées par des lois spéciales, les crédits nécessaires au fonctionnement de ces services sont obligatoires ; leur maintien est la conséquence du maintien des services auxquels ils sont destinés.

L'introduction dans notre système budgétaire d'un pareil procédé ne tendrait donc nullement à détruire les droits des Chambres ; elle serait, au contraire, la source d'avantages considérables.

Voici notamment les développements que le duc de Broglie a consacrés à cette question :

« La loi de finances doit être annuelle ; mais il ne s'ensuit nullement, comme on l'a pensé et pratiqué en France, que toutes les dépenses et tous les impôts doivent être mis en question chaque année ; toutes les dépenses, disons-nous, sauf la liste civile votée pour toute la durée de chaque règne.

« Rien de plus absurde, rien de plus fâcheux qu'un pareil usage. Tantôt il livre les choses essentielles à l'instabilité et à la surprise ; tantôt il habitue à voter de confiance ou de guerre lasse.

« En Angleterre, plus des deux tiers des dépenses publiques ne sont point soumis au vote annuel du parlement, et ne figurent, au budget, que pour ordre et pour mémoire. Il en doit être de même en France. A quoi bon soumettre au vote annuel la dette publique, le traitement des membres du clergé, de la magistrature, de l'administration régulière, la solde des armées de terre et de mer, etc., etc.? Chacun de ces objets doit, sans doute, être réglé par une loi, et chaque loi, à ce rendue, doit demeurer révocable et réformable ; mais tant qu'une telle loi n'est ni révoquée ni réformée, la dépense qu'elle règle doit être tenue pour obligatoire ; le sort des services nécessaires et le contrat implicite entre l'Etat et ses serviteurs ne doivent point être exposés au hasard d'un vote inconsidéré, rendu peut-être dans une veine d'humeur et de caprice.

« En divisant, au contraire, le budget, ou pour parler plus exactement, en proposant à l'ouverture de la session deux budgets distincts, un budget pour ordre où seraient reproduites, d'année en année, les dépenses *nécessaires*, les dépenses réglées par des lois *permanentes*, un budget

réel, où seraient proposées les dépenses mobiles, variables, annuelles par nature ou par destination, non seulement on abrégerait de moitié le travail des commissions et les discussions de l'assemblée ; non seulement on affermirait le crédit public et la confiance générale, en imprimant à tous les service essentiels un degré de stabilité, à tous les serviteurs utiles un degré de sécurité inconnue jusqu'ici ; non seulement on réduirait d'autant cette omnipotence financière de la Chambre des représentants qui n'est qu'un abus inévitable, mais on rendrait le vrai débat, sur les vraies questions, plus approfondi, plus réel, plus efficace, au grand avantage de tous les intérêts légitimes et sans dommage même pour la Chambre des représentants qui y gagnerait en considération plus qu'elle n'y perdrait en pouvoir.

« Il en serait de même, à plus forte raison, du budget des recettes.

« Rien n'est plus absurde et plus dangereux que de remettre, chaque année, ne fût-ce que virtuellement, en question tout le système des impôts, leur nature, leur répartition, la qualité de celui-ci, le tarif de celui-là[1]. »

Nous ne croyons pas cependant qu'il faille se laisser entraîner par ces arguments.

Nous ne nions pas que le système actuel présente de grands inconvénients ; chaque année, en effet, un nombre respectable de séances sont perdues en discussions inutiles. Il faut bien avouer qu'à ce point de vue les mœurs parlementaires pourraient s'améliorer. Mais il n'est pas besoin pour cela de la réforme considérable que l'on propose. C'est au fond affaire de tempérament et

1. Le duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, p. 300.

de caractère ; ce sont ceux-ci qu'il faudrait modifier.

Mais, dit-on, les services indispensables, comme la dette publique, n'auraient pas du moins à en souffrir ; ils seraient hors de cause. Le crédit de l'Etat serait désormais assis sur des bases plus solides, puisque ses prêteurs auraient toujours la certitude d'être payés, et l'on n'aurait plus à redouter des troubles et comme une dislocation dans les parties les plus importantes de l'administration.

Les craintes que l'on manifeste ici n'ont guère de fondement ; elles sont toutes théoriques. Sans doute on voit chaque année un certain nombre des membres du Parlement refuser le vote du budget. Mais il n'y a pas lieu d'être trop effrayé par quelques bulletins défavorables. Il n'y a de la part de ces parlementaires qu'un simple acte d'opposition ; ils ne veulent pas contribuer à grossir le succès du gouvernement ; mais le mauvais accueil fait à la loi de finances n'implique pas chez eux la conviction que l'Etat a le droit de ne pas tenir ses engagements et l'intention d'introduire l'anarchie au sein de l'administration.

Au surplus, les créanciers de l'Etat n'ont point l'air de passer par les transes continuelles qu'on veut bien dire ; nous n'en voulons pour preuve que l'empressement de la foule des capitalistes à se porter aux guichets ouverts sur tous les points du territoire, quand l'Etat émet un emprunt par souscription publique.

Mais allons plus loin : l'objection soulevée par les partisans du système opposé peut être retournée contre eux. Avec l'impossibilité pour le Parlement, si les dépenses permanentes et indispensables étaient mises à part et soustraites au vote annuel, de refuser les crédits qui leur sont nécessaires, disparaîtrait une garantie dont nous

avons déjà signalé l'importance. On retirerait, en effet, aux Chambres le moyen le plus énergique qu'elles possèdent pour faire respecter la volonté nationale. En face d'un gouvernement arbitraire, résolu à agir à sa guise, elles se trouveraient en quelque sorte désarmées.

D'ailleurs le système du double budget ne laisserait pas que de présenter de grandes difficultés d'application. Supposons que le Parlement, séduit par les avantages de toutes sortes qu'on lui attribue, se mette à entreprendre la répartition des dépenses en deux catégories, embrassant, l'une, les services indispensables et permanents ; l'autre, ceux dont on peut se passer à la rigueur ou qui ne sont pas de nature à figurer longtemps au budget. Il est bien certain qu'un pareil travail n'irait pas tout seul, et à supposer qu'il aboutisse, ce ne serait pas sans mal.

Croit-on, en effet, qu'il soit toujours aisé d'établir à cet égard un classement rationnel ? Sans doute pour quelques dépenses on n'éprouvera guère de difficulté : ainsi l'on rangera sans hésiter dans la première catégorie les dépenses de la dette publique, car les engagements des Etats sont aussi sacrés que ceux des particuliers. Dans l'autre catégorie, on fera rentrer les dépenses de travaux publics dont l'exécution, de nature à favoriser la richesse nationale, ne s'impose pourtant pas d'une manière absolue.

Mais pour un grand nombre de dépenses, on ne s'entendrait guère.

Il est bien probable qu'on accorderait le caractère de dépenses indispensables et permanentes aux services de l'armée et de la marine. Mais il faudrait aussi faire figurer, à côté des précédentes, toutes les dépenses de l'administration proprement dite.

Le budget presque tout entier se trouverait donc déjà soustrait au vote annuel.

Mais comment traiterait-on les crédits de l'enseignement, des cultes et d'autres? L'accord se ferait sans doute moins aisément sur ces services que sur ceux que nous venons d'énumérer. Il y a ici une affaire d'appréciation; on prendra tel ou tel parti suivant que l'on se fait une conception plus ou moins large du rôle de l'Etat. Beaucoup soutiendront que celui-ci sort de ses attributions normales quand il entreprend de distribuer l'instruction gratuitement, d'assurer l'exercice des cultes, etc...; d'autres, au contraire, prétendront que ce sont là des fonctions d'ordre moral dont il ne saurait se désintéresser. La manière de voir jouant ici un grand rôle, le sort de ces services sera l'objet de fréquentes variations.

Mais, nous l'avons dit, on serait obligé de faire figurer dans la partie permanente à peu près toutes les dépenses du budget actuel. On pourrait se laisser entraîner par cette constatation de fait que les budgets se suivent et se ressemblent; en effet, les besoins d'un Etat sont à peu près toujours les mêmes, aussi bien que la nature, la base et le montant des impositions. C'était d'ailleurs la conclusion à laquelle aboutissait M. de Broglie, dans le passage cité plus haut. Et en se laissant aller sur cette pente, on arriverait tout naturellement à la suppression même de l'exercice du vote de l'impôt. Le pouvoir exécutif puiserait dans cette permanence du budget une force et une indépendance singulières qu'un Parlement, qui prétend avoir quelque autorité, doit prendre garde de laisser trop se développer et dont il peut toujours d'ailleurs se rendre maître quand il dispose du budget à sa volonté.

Notre conclusion tend donc au maintien de l'annualité

absolue. Sans doute elle peut être une source de discussions oiseuses qui enlèvent beaucoup de temps à l'étude des questions importantes ; mais, nous l'avons dit, c'est affaire de mœurs parlementaires ; quand elles sont bien établies, les débats inutiles ne sont guère à craindre, même quand toutes les parties du budget sont soumises au vote périodique ; quand elles sont défectueuses, au contraire, la consolidation d'une forte portion de ce budget devient un remède insuffisant ; ce qui en reste offre encore un champ très étendu aux débats inopportuns.

Ce n'est pas cependant qu'on n'ait pas fait, dans notre pays, quelque concession au système du double budget.

A l'Assemblée nationale, le 7 octobre 1789, le duc de Mortemart déclarait qu' « il existe deux sortes d'impôts : le premier, destiné à l'acquittement de la dette publique ; le second, destiné aux besoins journaliers de l'administration. L'impôt de la première espèce ne peut pas être suspendu ou renouvelé tous les ans, il doit durer toujours ».

De son côté, Mirabeau proposa d'adopter la motion suivante : « Aucun impôt ne sera accordé pour plus d'un an, à l'exception de ceux qui seront particulièrement affectés à la liste civile du roi et au payement successif des intérêts et du capital de la dette nationale. » Il justifiait sa proposition dans les termes suivants : « La dette publique ayant été solennellement avouée et consolidée, les fonds destinés à en acquitter les intérêts et à en rembourser les capitaux ne doivent pas être sujets aux variations, aux caprices des législateurs. Ils doivent d'abord être fixés, sans cependant cesser d'être soumis à l'administration et à l'inspection du corps législatif. Limiter à un an la durée

des impôts sur lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute. »

D'autres membres de l'Assemblée, entre autres Barnave et le duc de la Rochefoucauld, appuyèrent cette proposition ; mais elle fut combattue notamment par Robespierre, Pétion de Villeneuve et Fréteau. « De ce que la dette est sacrée, disait ce dernier orateur, s'ensuit-il que nous devons voter un impôt perpétuel ? Mais la dette personnelle aux besoins de l'Etat nous est aussi sacrée, et toutes les sortes d'impôts sont sur la même ligne. Nous devons à nos commettants de maintenir leur liberté, leur indépendance, et nous ne le pouvons qu'en déterminant que les impôts pourront être suspendus et renouvelés à toutes les législatures. »

Pour concilier ces opinions, on rédigea le paragraphe suivant, qui n'engageait point l'avenir, et n'était guère compromettant pour les auteurs : « Chaque législature votera de la manière qui lui paraîtra convenable les sommes destinées soit à l'acquittement des intérêts de la dette, soit au payement de la liste civile. »

Sous la Restauration, le comte Corvetto reprit l'idée d'affecter un impôt permanent aux intérêts de la dette publique. Il proposa à la Chambre : 1° de consacrer un fonds spécial, sous le titre de fonds consolidé, au service des intérêts de la dette perpétuelle et à l'amortissement successif du capital ; 2° de faire verser directement ce fonds à la Banque de France, qui serait désormais chargée d'acquitter ces dépenses. « En plaçant ainsi dans les mains d'une administration indépendante l'exécution de ce service, en lui déléguant une portion déterminée du revenu public, un fonds qui ne pourra dans aucun cas, sous aucun

prétexte, être détourné de sa destination sans être remplacé par une portion égale de ce revenu et d'un recouvrement aussi certain, nous donnons aux créanciers de l'Etat une nouvelle garantie de l'exactitude des payements, de l'efficacité de l'amortissement, et cette espèce de privilège accordé à la dette publique ne sera pas sans utilité pour l'Etat, puisqu'il placera avec plus d'avantage ses effets auxquels la confiance attachera plus de valeur [1]. »

Cette proposition fut adoptée : la loi du 25 mars 1817 (art. 139) porte que « les produits de l'enregistrement, du timbre et des domaines, et ceux des administrations des postes et de la loterie sont affectés au payement des intérêts de la dette perpétuelle et au service de la caisse d'amortissement, et que la portion attribuée à cette caisse dans lesdits produits est fixée à la somme de quarante millions. »

Une loi de 1819 remplaça ces produits par ceux des forêts, des douanes et des sels.

Mais les inconvénients de ce système consistant à affecter à certaines dépenses tels ou tels produits et connu sous le nom de *système de la spécialisation*, le firent bientôt écarter.

En 1827, Benjamin Constant et Laffite, chefs de l'opposition libérale, proposèrent, comme moyen d'arrêter la progression continuelle des dépenses, de diviser dorénavant la loi de finances en deux parties. L'une devait comprendre tous les services fixes et permanents, sous le nom de *budget consolidé ;* dans l'autre, on rangeait, au contraire, toutes les charges accidentelles, variables, qui auraient alors formé le *budget extraordinaire*. On aurait

1. Séance de la Chambre du 14 nov. 1816.

fait la même chose pour les recettes. Ce système, disait Laffite, devait donner de grands avantages, car on ne remettrait pas chaque année en question l'administration tout entière et on ne serait plus exposé à voir la marche du gouvernement entravée par le refus des crédits destinés aux services indispensables.

Le rapporteur de la commission ne voulut point prendre parti sur cette proposition ; tracer la voie à suivre pour la rédaction du budget, disait-il, c'était empiéter sur les droits du monarque, à qui la Charte donnait exclusivement l'initiative des lois [1].

Ainsi la France n'a jamais, pour ainsi dire, pratiqué le système du double budget; mais d'autres pays l'ont introduit d'une manière plus ou moins large dans leur organisation financière.

C'est en Angleterre qu'il a reçu l'application la plus étendue. Le budget de l'Angleterre se divise en deux parties distinctes : l'une, appelée *fonds consolidé*, comprend tout un ensemble de dépenses et de recettes soustraites au vote annuel du Parlement, consenties pour une durée indéfinie ; l'autre, au contraire, embrasse les dépenses et les recettes qui doivent être autorisées chaque année.

L'institution du fonds consolidé remonte à l'année 1688, qui marque l'avènement au trône de Guillaume III [2].

On y a fait figurer les dépenses qui ont un caractère permanent et qui ne pourraient être refusées, semble-t-il, sans que le crédit et l'organisation politique du pays soient atteints. Ce sont:

La liste civile ;

1. Voy. Worms, *op. cit.*, p. 76.
2. Voy. Stourm, *op. cit.*, pp. 18 et 304.

Les intérêts de la dette inscrite et flottante ;

La dotation du président de la Chambre ;

Les pensions civiles et militaires ;

Les émoluments de certaines cours supérieures de la magistrature ;

Les pensions conférées à titre national ;

Les traitements de quelques fonctionnaires et certaines autres dépenses.

La plus grande partie des impôts sont également permanents et forment avec les dépenses que nous venons d'énumérer le fonds consolidé. Parmi les impôts qui n'y figurent pas on peut citer l'*income-taxe*, qui frappe les différentes catégories de revenus, et quelques autres droits moins importants, tels que la taxe sur le thé.

Voici des chiffres qui permettent de juger de l'importance du fonds consolidé : les dépenses comprises dans cette partie du budget s'élèvent à environ 800 millions de francs, alors que les dépenses totales d'une année montent à peu près à 2.300.000.000 de fr. C'est donc le tiers de ces dépenses qui est ainsi mis à part et soustrait au vote annuel du Parlement anglais.

Quant aux impôts, ils occupent dans le fonds consolidé une place encore plus importante ; en effet, les 4/5 en sont permanents [1].

Les dépenses et les recettes du fonds consolidé se trouvent ainsi à l'abri des discussions budgétaires. Ce n'est pas à dire qu'elles soient soustraites d'une manière absolue au contrôle des Chambres ; mais elles ne peuvent être modifiées que par des lois spéciales.

Cette institution du fonds consolidé constitue une res-

1. Voy. Stourm, *op. cit.*, p. 304.

triction importante aux droits du Parlement. Cependant, en Angleterre, elle n'est pour ainsi dire pas attaquée : « C'est précisément dans la patrie de la liberté politique, dit M. Alix, qu'elle devait rencontrer moins d'adversaires qu'ailleurs ; là où depuis longtemps personne ne peut ni ne veut entreprendre sur les droits de la nation, et où le Parlement peut limiter l'exercice de son pouvoir sans rien sacrifier de sa légitime autorité et de son influence [1]. »

Est-ce à dire toutefois que le système anglais satisfasse à toutes les conditions d'une organisation budgétaire bien établie, telle du moins que la conçoivent les partisans du double budget, qui considèrent la soustraction au vote annuel d'une forte partie du budget, comme essentielle au crédit public et au maintien de l'ordre dans le fonctionnement des services, et puisse en un mot servir de modèle à nos législateurs, le jour où ils voudraient introduire chez nous une division analogue ?

Nous ne le pensons pas. Une des plus graves critiques qu'on fasse à notre système actuel, c'est de permettre à une Chambre, dans un moment de caprice, d'arrêter par des refus de crédits le fonctionnement des services indispensables. Or, s'il plaisait aux Communes anglaises de ne pas voter la partie variable du budget, laquelle comprend les dépenses de la guerre, de la marine et des services civils, leur résolution aurait les plus graves conséquences : e pays se trouverait sans défense contre les États étrangers, puisqu'il n'aurait plus ni armée ni marine, et à l'intérieur, il serait bientôt livré à l'anarchie, puisque les services civils cesseraient de fonctionner.

1. Brochure déjà citée.

Nous trouvons encore en Allemagne une partie du budget qui n'est point soumise au vote annuel : ce sont les dépenses de la guerre.

Depuis longtemps déjà le gouvernement prussien avait cherché à soustraire le plus possible cette portion du budget au contrôle des Chambres. En 1862 il déclarait que la discussion annuelle de l'organisation militaire présentait de graves inconvénients et qu'il fallait absolument la supprimer. (Lire à ce sujet un discours du ministre de Roon, prononcé à la Chambre des députés, le 12 décembre 1862.) Le 24 janvier 1865, le même ministre disait aux députés : « Jamais roi de Prusse ne cédera à un Parlement éphémère un seul détail d'une organisation indispensable à la grandeur, à l'existence du pays. L'armée se passe fort bien d'un budget régulièrement voté. Que la représentation nationale renonce à troubler de ses droits financiers les questions militaires, et le gouvernement sera empressé à les reconnaître en tout ce qui, par la nature des choses, n'est pas contraire à leur exercice [1]. »

La Confédération du Nord se trouve organisée en 1866. L'article 62 de la nouvelle constitution fédérale chargea le gouvernement de la Confédération, ou plutôt le ministre de la guerre prussien, d'entretenir l'armée à forfait et moyennant une subvention annuelle, appelé *Pauschquantum*, que devaient lui payer les autres États de la Confédération [2]. Le budget de la guerre, en réalité, se trouvait ainsi soustrait au vote annuel. En effet, si le Reichstag devait approu-

1. Voy. *le Budget de la guerre et les dépenses militaires en Allemagne*, par le colonel B. S., brochure, 1886 ; Stourm, *op. cit.*, p. 307.

2. La subvention s'élevait à 225 thalers ou 843 fr. 75 par homme, et était calculée sur un effectif égal à 1 0/0 de la population.

ver chaque année les dépenses militaires, cette approbation n'était rien qu'une simple formalité.

Le régime du *Pauschquantum* ne donna pas d'excellents résultats, aussi bien au point de vue financier qu'au point de vue militaire. Aussi fut-il abandonné après une expérience de quelques années. La loi du 2 mai 1874 établit un nouveau régime encore en vigueur à l'heure actuelle ; elle porte fixation d'un effectif obligatoire déterminé pour 7 ans ; cet effectif ne peut pas être réduit, et par suite les crédits nécessaires à son entretien ne peuvent pas être refusés au gouvernement. Avec le nouveau régime, aussi bien qu'avec le *Pauschquantum*, l'approbation du Parlement n'est qu'une vaine formalité.

CHAPITRE VII

DE LA SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVE.

Une des règles essentielles en notre matière, c'est celle de la spécialité. Nous entendons par là que les représentants de la nation ne devront pas se borner à autoriser en bloc l'ensemble des dépenses du budget, en laissant les ministres libres d'affecter aux services de leur département une partie plus ou moins importante des crédits mis à leur disposition. Un consentement donné dans de semblables conditions ne serait qu'une vaine formalité. Le gouvernement aurait une trop grande latitude ; et la volonté des Chambres n'ayant pas reçu une expression assez précise, celui-là pourrait en fait s'en écarter beaucoup en consacrant à une dépense une somme plus forte qu'elles n'auraient désiré, et en négligeant d'autre part l'organisation ou le fonctionnement d'un service qui, à leur avis, aurait mérité une plus grande sollicitude de sa part.

Elles devront donc donner aux deniers publics une certaine assignation qui liera le gouvernement, et dans les limites de laquelle devra s'enfermer sa liberté d'action.

Mais si la nécessité d'une certaine spécialité apparaît comme une règle essentielle ; s'il est vrai que le consentement des Chambres ne doit pas être donné en bloc, mais se diviser en un certain nombre d'autorisations partielles,

c'est une tâche délicate que de vouloir déterminer le nombre de ces divisions.

A mesure que la quantité en deviendra plus considérable, l'importance du budget restant la même, il est évident que les ministres auront dans des limites plus restreintes la disposition des deniers publics. A l'inverse une diminution dans le nombre des crédits partiels leur sera favorable, en dégageant, en partie, leur initiative des entraves qui la gênent et l'empêchent de s'exercer librement.

Ces observations trouvent pour ainsi dire leur corollaire dans la formule suivante :

Le contrôle des Chambres à l'égard des finances du pays sera d'autant plus étendu qu'elles iront plus loin dans la voie de la spécialité.

Si on se laisse guider aveuglément par cette conclusion, on peut être entraîné à dire que dans un pays où le vote de l'impôt est une prérogative de la nation, on doit restreindre autant que possible l'initiative du gouvernement quand il s'agit de l'emploi des deniers publics. Puisque la nation est maîtresse de sa fortune et peut seule en disposer, ne doit-elle pas prendre les mesures dont s'accommode le mieux l'exercice de sa souveraineté ! Or, nous venons de le voir, elle trouve dans la faible importance des crédits partiels, le meilleur moyen de faire prévaloir ses volontés. L'idéal serait donc, semble-t-il, le plus grand nombre possible de divisions budgétaires.

Quelque logiques qu'apparaissent ces conclusions, elles ne doivent point être adoptées. Rechercher la perfection dans une spécialité poussée à l'excès, c'est se faire une idée peu exacte du véritable jeu des institutions parlementaires.

C'est faire abstraction d'un principe dont nous avons déjà proclamé l'importance, et dont les peuples libres font un si grand cas qu'ils le considèrent comme la garantie de leurs droits, et la pierre fondamentale de leur organisation administrative : ce principe essentiel c'est celui de la séparation des pouvoirs. Il est clair que la théorie que nous combattons, si on se laissait aller à lui faire trop de concessions, aurait pour conséquence la destruction même de ce principe, puisqu'elle tend à la suppression de l'initiative gouvernementale, et à l'absorption de tous les pouvoirs par la puissance législative. Les ministres ne seraient plus que des mandataires du Parlement, ou mieux les instruments aveugles de ses volontés. Toute l'administration passerait, en réalité, aux mains des Chambres, qui seraient amenées fatalement à abuser de leur toute-puissance. L'équilibre nécessaire entre les deux grands organes du pouvoir se trouverait rompu, et sous prétexte d'ajouter à la souveraineté de la nation, on risquerait d'amoindrir ses libertés.

On voit déjà quel serait le funeste résultat d'une pareille théorie.

Mais ce n'en serait pas la seule conséquence malheureuse. Elle ferait une nouvelle brèche au monument de nos institutions. On risquerait, en lui faisant une place dans nos usages parlementaires, de chasser une autre garantie considérée comme essentielle à la bonne administration du pays et dont la plupart des peuples libres ont voulu s'assurer les bons effets : nous faisons allusion à la dualité des Chambres.

Presque tous les Etats qui ont adopté le régime représentatif, avons-nous dit, ont confié le pouvoir législatif à deux assemblées ; toute loi y doit être l'œuvre de l'une

et de l'autre, et conserve sa force tant que les volontés des deux Chambres ne se sont point accordées pour la supprimer ou lui faire subir des modifications. Les avantages que l'on a recherchés dans cette division de la puissance législative entre deux assemblées seraient fort amoindris par un morcellement exagéré du budget. En effet, une spécialité poussée trop loin permettrait à une Chambre, sinon de faire des lois, du moins de faire subir à celles-ci des modifications, ou d'en suspendre l'application. C'est qu'en effet l'argent n'est pas seulement le nerf de la guerre ; il est indispensable au fonctionnement de toute l'administration. Que cet élément vienne à manquer : il se produit des à-coups et des arrêts dans le jeu compliqué des rouages de l'administration, pour employer une métaphore dont on fait un fréquent usage. Si une Chambre refuse les crédits nécessaires à l'organisation d'un service, ce refus aura pour conséquence la suppression même de ce service, qui avait été pourtant établi par une loi ; cette loi sera devenue lettre morte de par la volonté d'une seule assemblée. Ne voit-on pas, par exemple, chaque année, lors de la discussion de la loi de finances, des membres du Parlement demander la suppression du budget des cultes[1] ou de l'ambassade française près le Vatican ? Or, si la suppression des crédits qui leur sont nécessaires était votée par l'une des deux Chambres, les services dont nous venons de parler se trouveraient désorganisés.

Le principe constitutionnel qui est ici en jeu sera d'autant plus exposé aux atteintes de cet ordre qu'on aura

1. Voy. notamment la séance de la Chambre du 2 décembre 1895 : amendement de M. Walter ayant pour objet la suppression du budget des cultes, *Déb. parl.*, 3 déc., p. 2650.

exagéré davantage le morcellement du budget. Supposons, en effet, un service dont le fonctionnement exige chaque année une dizaine de millions tout au plus ; si l'on n'en visage que le côté financier, il ne tiendrait qu'une place bien étroite dans un budget de plus de trois milliards. Avec le système du vote en bloc de la loi de finances, il n'y aurait guère à craindre la suppression de ce service par voie budgétaire. Pour l'obtenir, une Chambre devrait se résoudre à rejeter le budget tout entier ; or, s'il lui reste tant soit peu de sagesse et de sang-froid, elle sera arrêtée par les conséquences extrêmement graves d'une pareille détermination ; à défaut d'un respect scrupuleux des principes, la perspective de ces conséquences la détournera d'un usage abusif de sa part du pouvoir législatif.

Cette garantie, ou, si l'on veut, ce frein, n'existerait plus si le budget était formé d'une multitude de parties indépendantes faisant l'objet d'un vote spécial du Parlement. Nous supposons que le service, qui était tout à l'heure perdu dans la masse du budget, soit devenu l'une de ces parties : l'une des deux assemblées, n'ayant plus à craindre d'engager aussi gravement sa responsabilité, pourra, par un refus de crédits de quelques millions, rejeter ce service hors de notre organisation administrative.

Cette suppression n'atteindrait pas, par ricochet, les autres parties du budget, comme dans l'hypothèse précédente. Elle pourrait même n'avoir pas de conséquences bien sérieuses ni dans l'ordre économique, ni dans le fonctionnement de l'administration ; mais elle n'en constituerait pas moins une atteinte au principe constitutionnel.

On voit les dangers qu'amènerait fatalement une spécialité mal comprise et multipliant à l'excès les crédits par-

tiels. On peut prétendre que la nation y trouve son compte, puisqu'elle est un moyen commode de mener le gouvernement au gré de ses volontés (on n'ose pas prononcer le mot de domination, qui est au fond de la chose) ; mais, nous le répétons, c'est un faux raisonnement, on ne pourrait aller trop loin dans cette voie qu'au détriment de précieuses garanties dont le constituant a voulu entourer les libertés publiques et les intérêts généraux du pays.

Faut-il encore aller plus loin ?

En se plaçant à un autre point de vue, les résultats qu'elle peut donner ne sont guère engageants. Ce seront les finances mêmes du pays qui se trouveront menacées. Trop de divisions, en effet, n'est guère favorable aux économies ; c'est là un axiome de l'ordre financier dont l'expérience a prouvé la justesse. Le gaspillage s'introduit dans la gestion des deniers publics à la faveur de ces divisions multipliées, qui deviennent comme autant de fissures par lesquelles fuit l'argent. « Je crois, disait M. Thiers, que l'économie ne gagnerait nullement à une spécialité trop étroite... Quand les ministres peuvent disposer du trop plein d'un article pour remplir le vide d'un autre, ils songent à faire des économies d'un côté pour suffire d'un autre à des dépenses excédantes, de manière à pouvoir se dispenser de demander des crédits complémentaires. Quand, au contraire, ils ne pourront pas compenser, ils ne mettront aucun soin à faire de ces sortes d'économies qui ne les dispensent plus de demander des crédits [1]. »

Chacun peut vérifier, dans le cours de la vie pratique, tout ce qu'il y a d'exactitude dans ces observations. Remettez à un individu une somme d'argent avec laquelle il

1. Chambre des députés, séance du 23 nov. 1830.

devra vous procurer un objet déterminé ou vous fournir un travail quelconque, en lui abandonnant la partie de cette somme qu'il aura pu économiser. Cet individu, à moins qu'on ne suppose chez lui un rare désintéressement, se livrera évidemment à des combinaisons et à des calculs pour vous fournir l'objet ou le travail aux meilleures conditions, de manière à s'assurer le plus gros gain possible. Si, au contraire, son propre intérêt n'eût pas été mis en jeu, à moins qu'on ne suppose encore chez lui un penchant extraordinaire à l'économie ou une conscience scrupuleuse à l'excès, cet individu aurait probablement épargné à son cerveau une fatigue sans profit, et toute la somme y aurait passé.

Cette petite incursion dans le domaine de la psychologie n'est pas inutile quand il s'agit de l'exécution du budget.

Qu'on ne dise pas que les ministres, guidés par un patriotisme ardent, soucieux de ménager les forces productrices du pays, se garderont bien de gaspiller les deniers publics, et que tous leurs efforts tendront, au contraire, à la plus grande somme possible d'économies. Pour être ministre, on n'en est pas moins homme. Les ministres seront donc sollicités par une tendance naturelle à employer tous les crédits votés pour une dépense déterminée, s'il ne leur est pas permis d'affecter à un autre service les économies qu'ils pourraient faire ; ils y seront d'autant plus portés d'ailleurs que leur propre interêt les entraîne à tout dépenser ; s'agit-il, par exemple, de travaux publics, l'amour-propre du ministre, aussi bien que son intérêt, se trouve en quelque sorte engagé dans l'exécution de ces chemins de fer, de ces canaux, de ces palais... ; il tiendra à faire les choses grandement pour montrer

qu'il a du goût, ou une grande sollicitude pour le développement de la richesse publique que ces travaux ont pour but de favoriser.

Tous les développements qui précèdent ont donc mis à jour les inconvénients d'une spécialité trop resserrée : destruction de principes constitutionnels regardés comme indispensables et mauvaise gestion des finances publiques.

Des objections aussi graves ne nous permettent pas, nous l'avons dit, de prétendre, avec certains esprits qui n'ont point aperçu tous les dangers de leur théorie, que dans un pays où la nation se réserve toute souveraineté à l'égard des dépenses et deniers de l'Etat, le gouvernement doive être lié par des votes nombreux de manière à n'avoir pour ainsi dire aucune initiative dans l'emploi des revenus publics.

Mais si l'idéal ne réside pas dans une spécialité par trop exagérée, n'en subsiste pas moins la règle posée au début, à savoir qu'une certaine spécialité est essentielle. Toutefois il n'est pas possible de lui assigner, *a priori*, des limites ; c'est en quelque sorte affaire de tâtonnement et de tact. C'est chose différente avec les pays, et dans un même pays l'étendue de la spécialité peut n'être pas la même à toutes les époques.

En France notamment, elle a varié plus d'une fois.

L'incompatibilité absolue du consentement en bloc avec le principe du vote de l'impôt n'a été véritablemen proclamée avec netteté que lorsque les bases du gouvernement parlementaire ont été bien dégagées. Cependant sous l'ancien régime, nous l'avons vu, les Etats généraux avaient déjà affirmé le droit pour la nation de consentir l'emploi des deniers publics. La notion

du vote de l'impôt avec sa portée rationnelle avait depuis longtemps pris une grande précision ; mais il lui avait manqué de puiser dans l'association des énergies de ceux qui en avaient conscience, une force suffisante pour briser la résistance de la royauté.

La question de la spécialité ne fut guère débattue avant la Restauration.

Sous la Révolution, en effet, aucun texte ne légifère sur la spécialisation des crédits par branches de services. Les crédits, pendant cette période, furent accordés en termes très généraux. Voici, par exemple, comment s'exprimait la loi du 18 février 1791 : « Il sera fait fonds au Trésor public, en 1791 : 1° d'une somme de 282.700.000 livres pour acquitter toutes les dépenses attribuées aux cultes, à la liste civile, aux départements des affaires étrangères, de la guerre, de la marine et des colonies, aux ponts et chaussées, etc. ; 2° d'une somme de 300.000.000 de livres pour acquitter le traitement des ecclésiastiques et des religieux des deux sexes supprimés, les pensions de l'Etat, les intérêts de la dette publique, etc., lesquelles deux sommes réunies montent à 582 700.000 livres. »

Sous le Consulat et l'Empire, le budget est également voté en bloc.

Après le 18 brumaire, le premier consul demanda au Tribunat et au Corps législatif, de lui accorder en bloc une somme de 415 millions. Cette demande fut mal accueillie par le Tribunat, lequel déclara que « la régularité des comptes dépend d'une demande de fonds bien précise pour chaque chapitre de dépenses ; que ce seul moyen a le grand avantage de mettre la nation à portée de délibérer sur les dépenses qu'elle veut faire et de con-

naître chaque année ce qu'elle coûte au temps passé [1] ».

Ainsi le principe de la spécialité était proclamé par le Tribunat ; cependant il accorda au gouvernement les crédits demandés par la loi du 25 nivôse an IX : « La somme de 415 millions, dit l'art. 1^er^, est mise à la disposition du gouvernement pour les dépenses des différents ministères pendant l'an IX. »

Encouragé par ce premier succès, le gouvernement fit une nouvelle demande en la même forme. Nouvelle résistance du Tribunat, qui céda pourtant cette fois encore, devant les instances du gouvernement. D'ailleurs le Tribunat fut bientôt dissous. L'usage du vote en bloc était définitivement établi, et il se maintint jusqu'à la fin de l'Empire : les quelques grandes divisions indiquées dans les projets de lois financières de cette époque n'étaient point soumises à un vote spécial.

« Sous le premier Empire, a dit M. Troplong, le droit de voter l'impôt existait, mais ce vote avait lieu en bloc, silencieusement, sans connaissance de cause. Par suite, il manquait pour être libre de la condition exigée par les principes de 1789, à savoir : la justification des besoins et la discussion des moyens [2]... » Voici deux textes de lois, par exemple, qui prouvent bien le peu d'étendue du contrôle législatif pendant cette période. La loi de finances du 15 septembre 1807 disait : « La somme de 600 millions est mise à la disposition du gouvernement, à compte des dépenses du service de l'année 1808. » La loi du 25 nov. 1808 (art. 10), s'exprimait dans les mêmes termes : « La somme de 600

1. Ramel, *des finances de la République française en l'an IX*, p. 86 et 87.

2. Rapport présenté au Sénat sur le sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

millions est mise à la disposition du gouvernement à compte des dépenses de 1809. »

Nous avons vu dans le premier chapitre les discussions qui s'étaient formées, sous la Restauration, autour de la délimitation du droit budgétaire. Il y avait, dans les Parlements de cette époque, aussi bien que dans la presse, deux camps. Dans l'un, on revendiquait pour la royauté le droit de disposer des deniers publics votés par les Chambres ; dans l'autre, qui, comme le camp rival, comptait des hommes éminents, on luttait pour maintenir à la nation cette part si importante de ses droits, qu'on prétendait lui enlever. Nous avons dit que la victoire était restée de ce dernier côté.

Mais il ne suffisait pas de démontrer que la détermination de l'emploi des deniers rentrait naturellement dans le droit budgétaire, il fallait encore faire œuvre de réglementation, de manière à assurer aux Chambres l'exercice de leur prérogative. On arriva vite notamment à faire de la spécialité une règle essentielle.

Royer-Collard, qui prit une part active à tous ces débats, fut à plusieurs reprises l'éloquent interprète de la nation tout entière, dans ces luttes pour la conquête de la spécialité. Voici notamment un passage d'un discours qu'il prononça, le 18 avril 1822, à la Chambre des députés :

« La spécialité considérée d'une manière générale me semble être encore moins une question de principe qu'une affaire de probité. Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les Chambres et sanctionné par le roi : c'est la Charte. La raison de l'impôt, c'est la dépense ; la raison de la dépense, ce sont les services ; ainsi les services sont la dernière et véritable raison de l'impôt. Ce

qui se passe entre le gouvernement et la Chambre dans la proposition annuelle de finances en est la preuve.

« Sont-ce les chiffres abstraits de la dépense que le gouvernement présente pour obtenir l'impôt? Non, le consentement serait impossible, faute de motifs. Mais le gouvernement allègue les différents services dont il est chargé: il les énumère, les expose, les détaille ; il dit de ceux-ci qu'ils sont indispensables, de ceux-là qu'ils sont très utiles; il vante l'ordre, l'intelligence, l'économie qui règnent dans tous. La Chambre écoute, et selon qu'elle est convaincue ou ne l'est pas, elle accorde ou refuse l'argent qui lui est demandé. Dans le fait (et ce fait-là se met aux voix, il s'écrit), le consentement général de la Chambre se décompose en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses distinctes : il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services différents allégués par le gouvernement. L'allégation d'un service emporte assurément la supposition que ce service sera fait, celui-là et non pas un autre : ainsi les services, tels qu'ils sont exposés, sont les raisons, les causes et les conditions des votes successifs de la Chambre ; et la réciprocité de ces deux choses : les services et l'argent, l'argent et les services, forme un véritable contrat qui oblige le gouvernement envers la Chambre et la nation...

« .... Ce que je dis et je ne saurais le dire trop affirmativement, c'est que dans ce qu'il y a de certain et de connu, à chaque vote que le gouvernement obtient de la Chambre, il s'oblige au service qu'il a lui-même indiqué et déterminé comme la raison de ce vote. S'il ne remplit pas ses engagements, les votes sont nuls de droit, l'impôt n'a pas été consenti ; dans la rigueur des principes il y a concussion. »

La spécialité n'apparaît vraiment pour la première fois qu'avec la loi du 25 mars 1817, qui créa la spécialité par ministère : un crédit était accordé à chaque ministre qui ne pouvait dépenser davantage (art. 151).

Elle a subi une évolution intéressante à suivre : les limites dans lesquelles elle a été enfermée, très larges au début de la Restauration, vont se resserrant de plus en plus jusqu'au second Empire.

Cette loi de 1817 prescrivait aux ministres de présenter leur projet de budget avec la répartition qu'ils se proposaient de faire entre les divers chapitres de leur département du crédit total, et qui devait être plus tard approuvée par le roi [1]. Il arrivait donc qu'en fait le budget était discuté par chapitre et même par article. « Cette division, a dit Royer-Collard, n'affectait point la spécialité, mais elle facilitait la délibération, et il faut reconnaître qu'elle créait des spécialités parlementaires qui, sans avoir le caractère de spécialités légales, formaient cependant une sorte de contrat entre les ministres et les Chambres [2]. » Mais les Chambres voulurent étendre à ces divisions la spécialité législative, et en 1820, la commission de la loi des dépenses demanda l'insertion dans cette loi d'un article additionnel ainsi rédigé : « L'obligation imposée aux ministres par l'art. 151 de la loi du 25 mars 1817 de se renfermer dans les limites du crédit total qui leur est ouvert s'appliquera désormais aux chapitres particuliers de ce même crédit, tels qu'ils auront été distribués par le tableau général de la

1. Une ordonnance rendue en cours d'exercice répartissait les crédits entre les chapitres.

Il y avait alors 7 ministères. Stourm, *op. cit.*, p. 292.

Les dépenses pour 1816 ont été de 1.055.854.028 fr. et pour 1817, de 1.189.253.628 fr. Nicolas, *les Budgets de la France*, p. 16.

2. Allocution à la Chambre des députés, séance du 2 juillet 1828.

loi annuelle de finances. » Mais on prévoyait que cet article soulèverait de longs débats à la Chambre des pairs et ne pourrait pas être voté avant la fin de la session; aussi la discusion en fut-elle ajournée.

La proposition fut renouvelée en 1822, à l'occasion de l'examen de la loi de finances. Plusieurs députés demandèrent le vote par chapitre. « Le temps de la spécialité bien entendue et sagement limitée est venu, disait Royer-Collard. En vain elle sera repoussée, elle se reproduira de plus en plus exigeante, et elle finira par triompher, peut-être durement, de la mollesse des majorités et de la répugnance des ministères [1]. »

Cette proposition fut combattue, au nom du gouvernement, par MM. de Courvoisier et de Villèle. Ils n'étaient pas opposés, déclaraient-ils, à une certaine spécialité ; tout au contraire, ils se disaient favorables à certaines divisions sagement entendues; mais introduire la spécialité des articles ou même des chapitres, comme le voulaient Royer-Collard et d'autres députés, n'était-ce pas s'exposer à rendre la Chambre des députés absolue maîtresse du gouvernement [2] ?

Cette objection entraîna la majorité de la Chambre, qui rejeta l'amendement.

Passer d'un coup du vote par ministère au vote par chapitre, c'était assurément aller trop vite. En marchant trop brusquement vers le but que l'on poursuivait, on s'exposait à ne pas l'atteindre ; on devait y arriver plus sûrement en procédant par étapes moins tranchées, en prenant soin de ménager les transitions.

1. Chambre des députés, séance du 10 avril 1822.
2 Voy. notam. De Luçay, *Mélanges de finances*, p. 25.

C'est ce que fit l'ordonnance du 1er septembre 1827, rendue sur l'initiative de M. de Villèle et qui avait pour objet, était-il dit dans le préambule, de « déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances, et à cet effet d'établir dans le budget des sections spéciales, qui limiteront les dépenses de chaque exercice... »

L'art. 1er était ainsi conçu : « A partir de l'exercice 1829, le projet de budget général de l'Etat présentera distinctement l'évaluation des dépenses par branches principales de services, conformément au tableau ci-joint, dont la rédaction sera arrêtée, pour chaque année, et soumise à notre approbation par nos ministres. » Les divisions ainsi établies prenaient le titre de sections spéciales [1].

Le nombre des parties soumises distinctement au vote des Chambres était devenu beaucoup plus considérable. L'ordonnance établissait 94 grandes sections. Il y avait un grand progrès ; mais on ne pouvait en rester là. Certaines sections atteignaient le chiffre de 25, 50, 150 millions et plus. Ainsi, au budget de la guerre, dont le crédit total était de 194 millions, une seule section absorbait 174 millions ; une section du ministère de l'intérieur comprenait à la fois les haras, les cultes non catholiques, les encouragements aux beaux-arts, etc., services qui n'avaient entre eux aucune analogie [2].

1. Comme par le passé, une ordonnance royale faisait la répartition annuelle des crédits dans les limites de chaque section ; elle devait être rendue avant l'ouverture de l'exercice et être immédiatement insérée au *Bulletin des lois*. D'ailleurs la portée de cette ordonnance était toujours la même : elle laissait les ministres libres d'opérer des virements dans l'intérieur des sections. De Luçay, *op. cit.*, p. 32.

2. Voy. Worms, *op. cit.*, p. 81 ; les dépenses du budget de 1829 se sont montées à 1.024.100.637 fr. ; celles du budget de 1830 à 1.095.142.115 fr. Nicolas, *loc. cit.*, p. 18.

Il fallait faire un nouveau pas dans la voie de la spécialité. C'était le vœu de la commission de la Chambre des députés, chargée de l'examen du projet de loi portant règlement définitif de l'exercice 1828. Elle proposa dans son rapport du 5 novembre 1830 l'établissement de la spécialité législative par chapitre [1], faisant valoir qu'une répartition plus étroite des crédits devait être avantageuse aux Chambres et aux ministres. Sans doute elle constituerait une gêne pour un gouvernement peu soucieux de respecter les volontés du pays ou disposé à dissimuler l'emploi des deniers publics; mais elle devait être, au contraire, désirée par une administration loyale, dont elle diminuerait dans une large mesure la responsabilité.

Cette proposition de la commission fut très bien accueillie par la Chambre, mais elle rencontra une assez vive opposition de la part du gouvernement; elle fut notamment combattue par M. Thiers, alors sous-secrétaire des finances. Mais quelque éloquents que fussent ces adversaires de la spécialité, ils ne purent convaincre les députés, et la loi du 29 janvier 1831 introduisit la spécialité par chapitre. Le chapitre, dans le projet primitif, ne comprenait qu'une seule nature de services. Mais on pensa que c'était peut-être enfermer cette division dans des limites trop étroites, qu'il était suffisant de réunir dans un même chapitre des services ayant entre eux une relation intime: en conséquence, l'art. 11 fut ainsi rédigé : « Le budget des dépenses de chaque ministère sera, à l'avenir, divisé en chapitres spéciaux; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature [2]... » On avait enfin obtenu cette spécialité

1. Worms, p. 90.
2. Une ordonnance royale répartissait, à son tour, les crédits de

par chapitre « réclamée sans cesse par les Chambres dans la confection du budget », disait Lepelletier d'Aunay dans un rapport à la Chambre des députés [1].

En 1831, il y avait 164 chapitres. Or, le budget ne dépassant guère un milliard, l'importance moyenne des chapitres était d'un peu plus de 6.000.000 de fr. [2]. Le principe de la spécialité, une fois posé, fut appliqué d'une manière de plus en plus étroite par les diverses commissions du budget qui se succédèrent : certains articles leur paraissaient-ils trop importants, elles en faisaient des chapitres spéciaux. Le budget de 1832 comprenait 250 chapitres ; celui de 1842 près de 300 ; en 1847, 338 ; en 1851, il y en avait 360; en 1853, 362 [3].

Les ministres se plaignaient de cette spécialité exagérée qui, les obligeant à se mouvoir dans des limites trop étroites qu'ils ne pouvaient franchir par suite de l'interdiction des virements [4], les gênait, disaient-ils, dans leur administration, et les forçait à demander souvent des suppléments de crédits. De 1837 à 1840, il n'y eut pas moins de 77 lois ouvrant des crédits supplémentaires ; et en 1861, M. Dupin a pu dire, non sans raison : « Les crédits supplémentaires tant critiqués sous la monarchie de juillet, n'étaient pourtant que le correctif indispensable de la spécialité poussée à l'excès. » (De Luçay, p. 75, note.)

La spécialité par chapitre régit nos budgets jusqu'au

certains chapitres par articles. Mais il n'y avait là que des subdivisions purement administratives.

1. Séance du 26 février 1833.

2. Worms, p. 93.

3. Worms, p. 93, Stourm, p. 295. Il y avait en 1853 un budget d'environ 1.500.000.000 de fr. ; *Voy.* Nicolas, p. 22.

4. Les virements étaient, en effet, interdits par l'article 12 de la loi du 29 janvier 1831.

début du second Empire. Le nouveau régime commença par briser l'œuvre élaborée successivement, et pour ainsi dire pièce par pièce, sous la Restauration et la monarchie de Juillet. Le gouvernement impérial ne pouvait s'accommoder de ces règles qui gênaient singulièrement l'action du pouvoir exécutif: il tenta de s'en débarrasser. On a vu qu'il essaya de revendiquer, comme la royauté au début de la Restauration, le droit de disposer sans contrôle des deniers publics. Cette prétention, à coup sûr exagérée, avait peu de chances d'aboutir. Mais le succès du gouvernement fut toutefois considérable : à la spécialité par chapitre succéda la spécialité par ministère. Le terrain ainsi perdu sera repris d'une manière successive ; ce seront les mêmes étapes que nous avons déjà constatées : vote par sections et vote par chapitres ; entre chacune de ces conquêtes partielles s'écouleront près de dix années ; et ce sera seulement à la fin du second Empire, qu'à la faveur des tendances plus libérales du gouvernement, la nation recouvrera véritablement l'exercice de ses droits.

Le régime impérial à peine fondé, la spécialité par chapitre fut l'objet de vives attaques.

Dans l'exposé des motifs d'un projet de sénatus-consulte présenté au Sénat, MM. Baroche, Rouher et Delangle s'attachaient à en faire ressortir les inconvénients. « Qu'est-il advenu, y était-il dit, de cet envahissement de l'administration par les assemblées ? Un relâchement dans la hiérarchie administrative, la nécessité d'exagérer les évaluations des services pour ne pas être pris au dépourvu, un entraînement naturel à faire la dépense une fois votée ; par suite, l'impossibilité pour un ministre de combiner un plan sérieux d'économie dans cette compta-

bilité compassée et méticuleuse qui ne lui laisse aucune liberté d'action... » En réalité, on voulait lier les mains au Corps législatif ; celui-ci à la vérité pouvait refuser les crédits de tel ou tel chapitre, dont il n'approuvait pas l'objet, et l'on trouvait qu'il avait ainsi un moyen facile de faire prévaloir sa volonté, tandis qu'il reculerait sans aucun doute devant l'obligation de rejeter, par exemple, les crédits de tout un ministère pour ne pas sanctionner une dépense dont il ne voudrait pas.

L'article 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, porte que « le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives par chapitre et par article, et voté par ministère. » Cette répartition par chapitre ne liait donc nullement les ministres, elle n'était qu'un moyen d'éclairer les députés sur la nécessité des dépenses [1].

Les partisans du nouveau régime avaient déclaré que le pays aurait à se féliciter de la plus grande latitude laissée au pouvoir exécutif ; il serait fait un emploi plus judicieux des deniers publics, puisque celui-ci était mieux placé que le Parlement pour apprécier les besoins du pays. A vrai dire, les résultats promis au point de vue financier avaient été fort exagérés.

Le Parlement revendiqua bientôt le rôle plus large qui avait appartenu, en matière financière, aux Chambres des régimes précédents ; et en 1861 M. Devinck, se faisant l'organe de l'opinion générale de la Chambre des députés, s'exprimait ainsi : « Le vote de l'impôt est dans

1. Avant l'ouverture de l'exercice un décret impérial, soumis aux délibérations du conseil d'Etat, faisait la répartition par chapitre du crédit accordé en bloc à chaque ministère, sans avoir égard aux nomenclatures présentées à la Chambre. (De Luçay, *op. cit.*, p. 76.)

la fixation de la dépense, et le droit de fixation de la dépense ne peut s'exercer qu'à la condition qu'il y ait une spécialité. S'il n'y a pas de spécialité, il n'y a pas de fixation de dépenses ; s'il n'y a pas de fixation de dépenses il n'y a plus évidemment de vote de l'impôt. »

C'était aussi le sentiment public. On fut bien obligé de lui faire des concessions.

Avec le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, on revient à la spécialité par section. L'art. 1er dit : « Le budget de chaque ministère est voté par section, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte. » Cette nomenclature comprenait 67 sections spéciales [1] : 58 pour les dépenses des services ordinaires, 2 pour les services extraordinaires des bâtiments et des travaux publics, et 7 pour les services spéciaux rattachés pour ordre au budget. Il ne faut pas toutefois s'y méprendre : les sections ne constituaient pas de véritables spécialités législatives, puisque le gouvernement pouvait opérer des virements dans l'étendue de chaque budget ministériel [2]. La faculté de virement fut même un des moyens proposés par M. Fould, en 1861, pour remédier au mauvais état des finances, et elle ne pouvait produire ce résultat, d'après lui, que si le pouvoir exécutif avait la liberté d'en user dans la mesure la plus large : « Pour ma part, disait-il, j'attache la plus grande importance aux virements. J'y vois le seul moyen pratique et efficace d'assurer les services, et je crois qu'il faut en rétablir l'usage comme il a été décidé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. » Aussi le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 (art. 12)

1. Le budget de 1862 était d'un peu plus de 2 milliards. Nicolas, *eod. loc.*, p. 23.

2. Voy. De Luçay, *op. cit.*, p. 81.

décida que des décrets spéciaux rendus en conseil d'Etat pourraient autoriser des virements d'un chapitre à un autre *dans le budget de chaque ministère*, et non pas seulement à l'intérieur de chacune des sections créées. (De Luçay, *op. cit.*, p. 77.)

Enfin l'Empire, revenant à son point de départ, rétablit la spécialité par chapitre par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 : « Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte » (Art. 9). Cette nomenclature comprenait 327 divisions de chapitres[1] : 304 pour le budget ordinaire, 16 pour le budget sur ressources spéciales, et 7 pour les services spéciaux. Mais les virements n'étaient pas prohibés.

Cette spécialité par chapitre a été maintenue par la loi du 16 septembre 1871 : « Le budget est voté par chapitre » (art. 30) ; et le même texte interdit les virements. « Aucun virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. »

Pour se faire une idée exacte de l'étendue de la spécialité, il faut connaître le nombre des divisions, et non pas seulement leur dénomination ; c'est que ces divisions : *ministère*, *section* ou *chapitre*, n'ont pas par elles-mêmes des caractères propres, nettement établis, qui les distinguent les unes des autres, et écartent *a priori* toute confusion. Le mot *section* éveille en nous l'idée d'une division plus grande que le chapitre ; et le mot *chapitre* celle d'une division plus grande que l'article. C'est là toute la conception que s'en peut faire l'esprit. Le cadre de chacune d'elles

1. Le budget de 1870 était d'environ 3 milliards et demi. Nicolas, p. 27.

varie avec les temps ; et seule la comparaison des chiffres entre eux fera ressortir l'importance absolue aussi bien que l'importance relative de ces diverses divisions et nous donnera l'étendue de la spécialité.

Ainsi le décret du 31 mai 1862, parlant du chapitre, dit : « Chaque chapitre ne contient que des services corrélatifs ou de même nature. » Les rédacteurs du décret n'ont point évidemment voulu se compromettre ; leur définition peut être exacte ; mais elle n'est point du tout précise ; elle l'est même si peu qu'on pourrait aussi bien l'appliquer à la section, et encore plus sûrement à l'article ; celui-ci n'embrasse guère que des services de même nature, et l'on conçoit très bien qu'il peut en aller de même de la section.

Le concours des chiffres est donc essentiel en notre matière. Nous ne méconnaissons point toutefois les imperfections de notre méthode : elle ne nous donne, en effet, que l'importance moyenne des parties du budget soumises séparément au vote des Chambres ; or, les crédits qui sont affectés à chacune d'entre elles peuvent présenter des différences considérables. Quoi qu'il en soit, elle seule permet d'apprécier, d'une manière suffisante, dans quelle mesure les représentants de la nation d'une part, et d'autre part le gouvernement, ont la disposition des deniers publics, et si les principes essentiels que nous avons dégagés au début de ce chapitre, et posés comme conditions indispensables à la fois d'une bonne organisation politique et d'une excellente gestion financière ont dans la pratique leur fonctionnement régulier.

Prenons au hasard quelques budgets votés dans ces dernières années. Le budget de 1877 comprenait 388 divisions soumises à des votes distincts ; celui de 1882, 481. En 1884,

ce sont 637 consentements partiels que le Parlement est appelé à donner [1]. Pour 1892, il y a près de 850 divisions.

Les crédits partiels affectés actuellement aux différents chapitres sont en moyenne de 4 à 5 millions.

Y a-t-il là une spécialité suffisante ? Ne conviendrait-il pas au contraire de réduire encore le montant des crédits partiels et d'assurer par ce moyen aux Chambres une disposition plus étroite encore des deniers publics?

Plusieurs sont de cet avis. Ils trouvent que dans l'état actuel des choses le pouvoir exécutif a encore trop beau jeu ; et que la notion bien entendue de souveraineté nationale, aussi bien que la bonne conduite des finances, commande de restreindre davantage sa liberté d'action. Bref, leurs réclamations tendent à introduire dans notre législation budgétaire le vote par article. Les articles constituent des divisions en général peu importantes, si l'on considère le montant des crédits qui leur sont affectés.

Nous avons dit précédemment ce que nous pensions de cette théorie : elle serait dangereuse au point de vue politique, puisqu'elle tendrait à détruire le jeu normal des institutions parlementaires ; ses résultats financiers, ce serait très probablement le gaspillage des deniers publics.

Sans doute, si l'on envisage l'avenir, le nombre des crédits partiels devra être plus considérable, à mesure que les budgets grossiront, chaque nouvelle année ajou-

1. A propos d'une somme de 1 milliard 33 millions votée en bloc, en 1884, voir *l'Economiste français*, du 3 janvier 1885 : *De l'Effondrement de la législation budgétaire*, par P. Leroy-Beaulieu.

tant à ces masses de crédits, de proportions pourtant déjà colossales. Mais nous ne croyons pas qu'il faille diminuer l'importance moyenne des divisions budgétaires.

Vu par le Président de la thèse,
E. PETIT.

Vu par le Doyen,
LE COURTOIS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Poitiers, le 12 Mars 1896,
Le Recteur,
J. MARGOTTET.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

ALIX. — *Législation du budget*, brochure.

D'AUDIFFRET. — *Système financier de la France*, 6 vol.

BARD ET ROBIQUET. — *La Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les Constitutions étrangères.*

BATBIE. — *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 7 vol.

BERGERET. — *Le mécanisme du budget de l'Etat.*

BOUCHARD. — *Système financier de l'ancienne monarchie.*

BOUTMY. — *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre.*

BOUTMY. — *Etudes de droit constitutionnel.*

BOZÉRIAN. — *Des droits du Sénat en matière de finances.*

DE BROGLIE. — *Vues sur le gouvernement de la France.*

LE COLONEL B. S. — *Le budget de la guerre et les dépenses militaires en Allemagne*, brochure, 1886.

CHERBULIEZ. — *Théorie des garanties constitutionnelles*, 2 vol.

CLAMAGERAN. — *Histoire de l'impôt en France*, 3 vol.

COHEN E. — *Le Budget.*

BENJAMIN CONSTANT. — *Cours de politique constitutionnelle*, 2 vol.

DESMOUSSEAUX DE GIVRÉ. — *Législation du budget.*

DICTIONNAIRE DES FINANCES : spécialement à l'article *Budget*, de M. P. Boiteau.

DREYFUS. — *Les budgets de l'Europe et des Etats-Unis.*

DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*, 2 vol.

DUCROCQ. — *Traité des ventes domaniales.*

ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel.*

FISCHEL. — *La Constitution d'Angleterre*, 2 vol., traduction de M. Ch. Vogel.

FUSTEL DE COULANGES. — *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, 6 vol.

FUZIER-HERMAN. — *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé.*

GARNEAU. — *Histoire du Canada*, 4 vol.

GERMAIN (Félix). — *Dictionnaire du budget.*

GIRAULT A. — *Principes de colonisation et de législation coloniale.*

GLASSON. — *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, 6 vol.

GLASSON. — *Histoire du droit et des institutions de la France*, 6 vol.

GUIZOT. — *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, 2 vol.

HALLAM. — *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, 5 vol. Traduction de M. Guizot.

LABOULAYE. — *Histoire des Etats-Unis.*

LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, 2 vol.

DE LUÇAY. — *Mélanges de finances.*

MACAULAY. — *Histoire d'Angleterre*, 2 vol. Traduction de E. Montégut.

MATHIEU-BODET. — *Les finances françaises de 1870 à 1878*, 2 vol.

MOLINIER. — *Cours élémentaire de droit constitutionnel.*

MONTESQUIEU. — *Esprit des lois*, 4 vol.

MORIZOT-THIBAULT. — *De la formation du pouvoir législatif dans la constitution des Etats-Unis.*

MORIZOT-THIBAULT. — *Des droits des Chambres hautes en matière de lois de finances.*

NICOLAS. — *Les budgets de la France depuis le commencement du XIX^e^ siècle.*

DE NOUAILLES. — *Cent ans de république aux Etats-Unis*, 2 vol.

PICOT G. — *Histoire des Etats généraux*, 4 vol.

POLLOCK F. — *Introduction à l'étude de la science politique.*

ROSSI. — *Cours de droit constitutionnel*, 4 vol.

SAINT-GIRONS. — *Essai sur la séparation des pouvoirs.*

SAINT-GIRONS. — *Manuel de droit constitutionnel.*

STOURM R. — *Le Budget.*

STUART-MILL. — *Le Gouvernement représentatif.*

TRIPIER. — *Les Constitutions qui ont régi la France depuis 1798.*

VUITRY. — *Le régime financier de la France avant 1789.*

WORMS. — *Le budget de la France.*

Revue des Deux-Mondes.

AUGUSTIN THIERRY. — *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état* (15 mai et 1er juin 1846, mars et mai 1850).

CORNÉLIS DE WITT. — *Thomas Jefferson, sa vie et sa correspondance.* — I. *La Révolution américaine et la Révolution française* (1er avril 1857).

LOUIS BINAUT. — *Des idées libérales dans l'ancienne France. — Philippe de Commynes, Thomas Basin, le Seigneur de la Roche* (1er août 1857).

E. AUBRY-VITET. — *Les Etats généraux avant 1789, leur rôle dans l'ancienne France* (15 mai 1873).

FUSTEL DE COULANGES. — *Le Gouvernement de Charlemagne. — Le Pouvoir royal, l'Empire romain, les Assemblées nationales* (1er janvier 1876).

CUCHEVAL-CLARIGNY. — *Le Sénat et le vote du budget* (1er novembre 1876).

CH. AUBERTIN. — *L'éloquence politique et parlementaire en France avant 1789* (15 décembre 1879, 1er février 1880).

L. SAY. — *Le budget devant les Chambres françaises* (15 janvier 1885).

E. DE LAVELEYE. — *La forme nouvelle du gouvernement aux Etats-Unis et en Suisse* (1er octobre 1886).

CHARLES ROUX. — *Le Cadenas* (15 juin 1894).

L'Economiste français.

P. LEROY-BEAULIEU. — *De l'effondrement de la législation budgétaire* (3 janvier 1885).

A. ARNAUNÉ. — *Le système budgétaire anglais* (11 avril 1885).

P. LEROY-BEAULIEU. — *L'anarchie budgétaire. — De la nécessité de restreindre les pouvoirs financiers de la Chambre* (17 mars 1888).

CH. GOMEL. — *Le rôle de la Commission du budget* (14 juillet 1888).

Compte rendu de la séance tenue le 6 janvier 1890 par la Société d'économie politique de Paris. Ordre du jour : *la Science économique peut-elle se désintéresser de la défense du principe constitutionnel de l'annualité du vote des dépenses et de l'impôt ?* (11 janvier 1890).

P. LEROY-BEAULIEU. — *De la législation budgétaire et des réformes qu'elle exige* (9 février 1895.)

Journal des Economistes.

JOSEPH GARNIER. — *La discussion des lois de finances* (janvier 1877).

A. BOUCHIÉ DE BELLE. — *Le nouveau régime douanier des colonies*, (octobre 1892 et novembre 1893).

Revue d'Economie politique.

A. GIRAULT. — *Le nouveau régime douanier et ses résultats* (novembre 1894).

Bulletin de la Société de législation comparée.

GEORGES LOUIS. — *Etude sur le vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis* (avril 1877).

ANDRÉ LEBON. — *Etude sur les pouvoirs financiers du Sénat des Etats-Unis du Nord*, communiquée à la Société de législation comparée dans la *Session extraordinaire de 1889*.

Revue de législation française et étrangère.

HENRI HERVIEU. — *Recherches sur les premiers Etats généraux et les assemblées représentatives pendant la première moitié du XIV^e^ siècle* (années 1873, 1874, 1875, 1876).

Revue politique et parlementaire.

ESMEIN. — *De la délégation du pouvoir législatif* (août 1894).

Revue du Droit public et de la Science politique.

R. DALLA VOLTA. — Le *Catenaccio* (t. I).

Le Monde économique.

P. BEAUREGARD. — Le *Cadenas* (30 novembre 1895).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I. — Etendue d'application du principe du vote de l'impôt. 11

CHAPITRE II. — Historique du principe du vote de l'impôt. 35

CHAPITRE III. — Des attributions respectives du gouvernement et des Chambres en matière financière. . . 76

CHAPITRE IV. — Des attributions respectives des deux Chambres en matière financière. 95

CHAPITRE V. — Du principe du consentement préalable. . 126

CHAPITRE VI. — Du principe de l'annualité du vote de l'impôt. 148

CHAPITRE VII. — De la spécialité législative. 178

Index bibliographique. 203

POITIERS. — TYPOGRAPHIE OUDIN ET Cie.